



Ordine internazionale e diritti umani

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

CONCETTA MARIA PONTECORVO*

IL RILIEVO INTERNAZIONALE DEL FENOMENO DEL *WILDLIFE TRAFFICKING*: ULTERIORI SVILUPPI**

SOMMARIO: 1. Premessa e piano dell'indagine. – 2. Il rilievo crescente, la portata globale e le ripercussioni 'multidimensionali' del fenomeno dello sfruttamento e commercio illecito di fauna e flora selvatica nella recente prassi internazionale. – 2.1 Il rilievo del *wildlife trafficking* nella prassi della cooperazione interstatale. – 2.2 Il rilievo del *wildlife trafficking* nella attività normativa di alcuni organi internazionali. – 2.3 Le risoluzioni della prima (2014) e seconda (2016) sessione della *United Nations Environment Assembly* (UNEA) del Programma delle Nazioni Unite per l'ambiente (UNEP). – 2.4 La risoluzione 69/314 dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite e il rilievo del *wildlife trafficking* dell'ambito dei c.d. *Sustainable Development Goals*. – 2.5 Ulteriori recenti sviluppi: i 'seguiti' della risoluzione 69/314 (il primo rapporto del Segretario generale delle NU in tema di contrasto al *wildlife trafficking* e la risoluzione 70/301 dell'Assemblea generale). - 3. Le 'relazioni pericolose' del *wildlife trafficking*: a) Il legame con il finanziamento dei conflitti armati e del terrorismo. – 4. (Segue): b) Il suo legame con il crimine transnazionale organizzato. - 5. (Segue): c) Il legame con il traffico di armi. - 6. Osservazioni conclusive.

1. Premessa e piano dell'indagine

Lo sfruttamento e commercio di numerose specie di flora e fauna compiuto in violazione di norme internazionali e/o interne (dunque illecito), il c.d. *wildlife trafficking* in senso lato¹, non costituisce, in sé, un fenomeno nuovo né recente². Tuttavia, nel corso degli

* Professore associato di Diritto internazionale, Università di Napoli Federico II, Dipartimento di Economia, Management e Istituzioni.

** Il presente articolo è una versione aggiornata (al 15 novembre 2016) dello scritto apparso nella Collana *Quaderni della Rivista Ordine internazionale e diritti umani*, nel volume (a cura di G. Guarino), *Il Diritto internazionale alla prova del caos: alla ricerca di una logica giuridica*, Napoli, 2016.

¹ Fenomeno multiforme ed eterogeneo in cui tradizionalmente si include ogni forma di sfruttamento e successiva commercializzazione di numerose specie (animali e vegetali, sia terrestri che marine) in via di estinzione e/o di rilevante valore economico, che sia realizzata in modo *illecito* (ovvero in spregio di norme internazionali o interne) e motivata da ragioni puramente di profitto. Esso ricomprende in particolare, come noto, il bracconaggio di numerosi mammiferi terrestri (quali, *inter alia*, elefanti e rinoceronti) ed il *logging* di legname, oltre a molteplici forme di sfruttamento illecito di numerose specie ittiche (v. UNEP/INTERPOL,

ultimi anni la sua *entità, portata, ripercussioni e legami* sono senza dubbio considerevolmente cresciuti e significativamente cambiati³.

Basti considerare che di recente, con riferimento soprattutto a talune specie animali (elefanti, rinoceronti, leoni e tigri, per citare solo le specie più note), il bracconaggio ha raggiunto livelli del tutto eccezionali e senza precedenti⁴ e che, a livello mondiale, i dati complessivi riguardanti il *wildlife trafficking* hanno subito una tale crescita da renderla (in valore) la quarta attività illecita (preceduta solo da traffico di droga, contraffazione e traffico di esseri umani)⁵.

Tale crescita è stata certamente favorita dai complessi (e spesso nascosti) *legami* che il fenomeno ha sviluppato nel corso del tempo, sia con il crimine transnazionale organizzato, sia con diversi gruppi armati e/o organizzazioni terroristiche, sia infine con il commercio (illecito) di armi. In tal modo il *wildlife trafficking* è rapidamente divenuto una delle attività illecite maggiormente redditizie su scala globale⁶, foriera, peraltro, di *ripercussioni* negative

The Rise of Environmental Crime, 2016, 17 ss., nonché 41 ss. e 51 ss., UN Doc. UNEP/EA.1/INF/19, paragrafi 6-7, e UN Doc. UNEP/EA.2/INF/28, 5). Il presente studio si concentra sul c.d. *wildlife trafficking* in senso stretto, ovvero *unicamente* sulle attività di *poaching* di elefanti e rinoceronti e di *logging* illegale di legname (lo sfruttamento massiccio e insostenibile ecosistemi forestali compiuto solitamente in Paesi in via di sviluppo al fine di ricavare legnami pregiati per i mercati esteri o materia prima per la successiva produzione di carbone di legna, largamente diffuso in numerosi Paesi di Africa, Asia e America Latina) in quanto sono queste, attualmente, le attività che assumono maggiore rilievo dal punto di vista delle loro possibili 'relazioni pericolose' con *network* criminali transnazionali, gruppi armati o terroristici, e che quindi hanno maggior pregnanza dal punto di vista delle ripercussioni ad esse di fatto associate in termini di *sicurezza* (a livello locale, regionale ed internazionale) che sono qui oggetto della nostra analisi.

² Da tempo, come noto, il bracconaggio di elefanti e di altre specie (sia terrestri che marine) viene compiuto, soprattutto in Africa, Asia e America Latina, determinato, in misura rilevante, da *driver* quali principalmente a) la domanda estera dei prodotti da essi ricavati e b) le condizioni di diffusa illegalità, corruzione, limitata adeguatezza dei sistemi legislativi e scarsa efficacia di quelli di *enforcement* in Paesi che risultano spesso 'collassati' o sono comunque sul piano politico estremamente instabili. Ugualmente da tempo, sebbene in ottica – esclusiva - di tutela della biodiversità delle specie coinvolte, sono state intraprese iniziative a livello internazionale per limitarlo. In primo luogo, come ben noto, per gli elefanti (come per le balene) sono state adottate misure *specifiche* di tutela (ad esempio, attraverso l'introduzione di una moratoria sul commercio di avorio nel 1989). In secondo luogo, con riferimento (più ampio) a numerosissime specie animali e vegetali riconosciute essere in concreto/potenziale/possibile rischio di estinzione, fin dal 1975 è stata conclusa la Convenzione di Washington (c.d. convenzione CITES, dal suo acronimo inglese), rivolta – come ugualmente noto - alla tutela specie elencate nei suoi tre annessi *attraverso* il divieto (graduato) del commercio delle stesse specie e dei prodotti da esse derivati. Di fatto, tuttavia, l'azione (e dunque l'efficacia) della Convenzione risulta *limitata*, sia a) soggettivamente, *ratione personarum* (vincolando le sue disposizioni, evidentemente, i soli Stati firmatari dell'accordo), sia b) oggettivamente, *ratione materiae* (trovando le sue disposizioni applicazione con riferimento alle *sole* specie inserite nei suoi tre annessi, sia infine c) perché essa presuppone, comunque, da parte dei firmatari, un'azione di attuazione ed una (effettiva ed efficace) attività di controllo e di *enforcement* delle sue disposizioni che, in Stati (più o meno) 'collassati' (o comunque spesso caratterizzati, come già rilevato, da ricorrente o permanente instabilità politica, caos interno e corruzione diffusa) quali sono frequentemente quelli nei quali sono localizzate le risorse naturali oggetto del *wildlife trafficking*, non si riesce *sostanzialmente* a realizzare, pur essendo *formalmente* tali Paesi membri dell'accordo.

³ Lo provano i moltissimi, autorevoli, rapporti: si v., anche per ulteriori riferimenti bibliografici, UNEP/INTERPOL, *The Environmental Crime Crisis*, 2014, e ID., *The Rise of Environmental Crime*, cit., e UN Doc. UNEP/EA.2/INF/28, 8 ss., e UNODC, *World Wildlife Crime Report. Trafficking in Protected Species*, 2016.

⁴ V. ancora UN Doc. UNEP/EA.2/INF/28, 5; UNODC, *World Wildlife Crime Report*, cit., nonché UNEP/CITES/TRAFFIC, *Elephants in the Dust: The African Elephant Crisis. A Rapid Response Assessment*, 2013, 32 (che documenta l'avvenuta riduzione del 76% della popolazione di elefanti nella subregione dell'Africa centrale nel corso dei due ultimi decenni).

⁵ V. sul punto *The Rise of Environmental Crime*, cit., 7.

⁶ Cfr. ancora *The Rise of Environmental Crime*, cit., 41.

considerevoli non solo in termini *a) ambientali* (perdita di biodiversità) ma anche *b) economico-sociali* (perdita di occasioni importanti di sfruttamento *lecito* delle risorse naturali di fauna e flora e, quindi, di crescita economica *sostenibile* per i Paesi nei quali tali risorse si trovano), *c) di stabilità politica* (dato l'impatto negativo che il fenomeno è capace di esercitare sulla *rule of law* e, quindi, sulla stessa stabilità interna dei Paesi nei quali si manifesta, ciò soprattutto a causa dei suoi legami con la corruzione) e, più in generale, *d) di sicurezza* (a livello non solo locale e regionale ma anche internazionale, in ragione del rilievo assunto di recente dal fenomeno del *wildlife trafficking* - anche - quale 'fonte di finanziamento' per gruppi armati ribelli e/o gruppi terroristici⁷).

L'accresciuto rilievo dello sfruttamento e commercio illecito di specie animali e vegetali è stato già oggetto di specifica attenzione a livello internazionale. Ciò non solo da parte del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, che, come noto (e come da noi esaminato in un precedente scritto⁸), se ne è occupato con riferimento, in particolare, al ruolo assunto dal fenomeno quale 'fueling factor' di conflitti armati soprattutto in Africa; ma anche attraverso una serie di iniziative di carattere politico-diplomatico regionali ed internazionali di significativo rilievo (che hanno messo in evidenza l'emergere di un *comune interesse* degli Stati a definire e intraprendere iniziative di cooperazione in vista del suo contrasto⁹)¹⁰.

E tuttavia la prassi internazionale dell'ultimo biennio evidenzia, accanto ad un'*ulteriore intensificazione* delle iniziative regionali-internazionali riguardanti il fenomeno e le sue complesse implicazioni (sia giuridiche che economiche) e alla attenzione crescente ad esso rivolta da parte del Consiglio di sicurezza, *anche* un'importante ulteriore *ampliamento* (per numero e rilievo) degli organi internazionali che, a vario titolo, si sono occupati del fenomeno adottando nuovi ed importanti atti (tra essi, ad esempio, l'Assemblea generale delle Nazioni Unite, che nel settembre 2015 ha approvato una risoluzione *ad hoc* sul tema, foriera a sua volta, negli ultimi mesi, di interessanti 'séguiti'). Queste nuove iniziative ed atti, come vedremo di diversa fonte e varia natura (sia normativa che operativa), meritano di essere esaminati nel prosieguo, anzitutto in considerazione dei numerosi e rilevanti profili di interesse che essi mostrano sul piano giuridico (finora, peraltro, non ancora oggetto di esame in dottrina). In secondo luogo, poiché essi permettono *anche* di ricostruire l'evoluzione attualmente in atto a livello internazionale del fenomeno del *wildlife trafficking* non solo (e non tanto) dal punto di vista del rilievo crescente e portata globale ma anche (e soprattutto) sotto il profilo della sua natura complessa e delle implicazioni 'multidimensionali' ad esso associate. Come avremo modo di evidenziare nel prosieguo, proprio questa seconda evoluzione determina, a sua volta, la necessità per gli Stati di individuare e adottare (a livello locale, regionale e internazionale) nuove modalità di azione e nuovi strumenti di contrasto¹¹, nella prospettiva di accrescere l'efficacia di quelli esistenti

⁷ Il ruolo del *wildlife trafficking* nel finanziamento di gruppi ribelli e di organizzazioni terroristiche è stato di recente specificamente evidenziato anche nell'*EU Action Plan on the Fight Against Terrorist Financing*, contenuto nella Comunicazione adottata il 2 febbraio 2016 dalla Commissione, COM(2016) 50 final.

⁸ Sul punto v. C.M. PONTECORVO, *Consiglio di sicurezza e risorse naturali viventi: il wildlife trafficking come 'fueling factor' dei conflitti armati*, in *OIDU* 2014, 938 ss.

⁹ V. ancora lo scritto citato alla nota precedente, in particolare 964 ss.

¹⁰ Allo scritto di cui alla nota precedente si rinvia anche per ulteriori riferimenti bibliografici (documentali e dottrinali) rilevanti, che sono qui deliberatamente omessi.

¹¹ Come vedremo, si tratta di strumenti di carattere multisettoriale a livello nazionale; e con crescente rilievo per la cooperazione tra gli Stati, maggiore coordinamento tra gli organismi coinvolti e un'adeguata partecipazione di tutti gli attori interessati a livello internazionale.

e, soprattutto, di tenere conto dei pericolosi *legami* che il fenomeno stesso mostra sempre più di avere (come accennato, con i *network* criminali transnazionali e, attraverso questi ultimi, con l'attività di gruppi armati o di organizzazioni terroristiche).

Pertanto, in quanto segue, si ricostruiranno innanzitutto le principali iniziative cooperative degli Stati dell'ultimo biennio e la vivace attività normativa fatta registrare di recente da diversi organi internazionali in tema di *wildlife trafficking* e di misure volte al suo contrasto (soffermandoci, in particolare, sulle recenti risoluzioni del 2014 e 2016 dell'Assemblea dell'ambiente dell'UNEP, sulla importante risoluzione 69/314 adottata nel 2015 dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite e sui suoi recentissimi 'séguiti'¹²) al fine di evidenziare alcuni importanti sviluppi, novità e linee di tendenza in essi rinvenibili. Successivamente, si illustreranno le iniziative adottate dal Consiglio di Sicurezza volte a 'spezzare' i legami (le 'relazioni pericolose') che il *wildlife trafficking* mostra di avere con il crimine organizzato transnazionale e con taluni i gruppi armati e/o organizzazioni terroristiche. Di tali iniziative si metterà in evidenza il contenuto e la portata (spesso innovativa), anche dal punto di vista della loro potenziale efficacia e della possibilità per il Consiglio di adottare ulteriori misure in futuro. Nel paragrafo conclusivo si valuteranno, infine, gli sviluppi rinvenibili nella prassi esaminata dal punto di vista della loro portata giuridica.

2. Il rilievo crescente, la portata globale e le ripercussioni 'multidimensionali' del fenomeno dello sfruttamento e commercio illecito di fauna e flora selvatica nella recente prassi internazionale

Nel corso dell'ultimo decennio vi è stata una crescente attenzione (anche mediatica) sulla c.d. *wildlife trafficking crisis*¹³, probabilmente in conseguenza dei dati sull'incremento assai sensibile dell'uccisione su larga scala (soprattutto, ma non solo) di elefanti e rinoceronti, e più in generale di quelli (probabilmente meno noti) sulle sempre più diffuse pratiche di sfruttamento indiscriminato di ecosistemi terrestri e marini compiute in vista del conseguente commercio illecito di numerosissime specie animali¹⁴ e vegetali¹⁵ ivi contenute nonché dei prodotti da queste ricavati (ad esempio, avorio, pellami, legname, carbone di legna)¹⁶.

Ciò ha contribuito a mettere ulteriormente in rilievo, da un lato, il carattere sostanzialmente *trans-nazionale* del fenomeno dello sfruttamento e del commercio illecito di risorse naturali di flora e fauna¹⁷, la sua portata *globale*¹⁸ e, quindi, la necessità stringente di

¹² Ovvero, il primo rapporto *ad hoc* del Segretario generale (UN Doc. A/70/951) del 16 giugno 2016, intitolato "Tackling Illicit Trafficking in Wildlife", e la nuova risoluzione tematica dell'Assemblea generale (A/RES/70/391, recante lo stesso titolo del rapporto del Segretario) approvata all'unanimità il 9 settembre scorso. Su cui si v. ampiamente *infra* il par. 2.5.

¹³ V. UNEP/INTERPOL, *The Environmental Crime Crisis*, cit., *passim*, e UNEP/INTERPOL, *The Rise of Environmental Crime*, cit., *passim*; nonché CITES/UNEP/TRAFFIC, *Elephants in the Dust*, cit.

¹⁴ Non solo mammiferi ma anche uccelli, rettili, pesci, anfibi.

¹⁵ Piante, alcune delle quali di largo uso nel settore farmaceutico ed in quello delle c.d. medicine tradizionali.

¹⁶ Cfr. UNODC, *World Wildlife Crime Report*, cit., 33 ss.; UN Doc. UNEP/EA.2/INF/28, 28 ss.; UNEP/INTERPOL, *The Rise of Environmental Crime*, cit., soprattutto 39 ss.

¹⁷ Coinvolgendo tali traffici, come noto, sia numerosi Paesi in via di sviluppo (in quanto Paesi *di origine* delle risorse coinvolte nei traffici illeciti) sia altrettanto numerosi Paesi industrializzati (quali Paesi *di destinazione* della maggior parte di esse) sia infine numerosissimi altri Paesi tanto industrializzati quanto in via di sviluppo come Paesi *di transito* per i commerci illeciti in questione).

adeguate forme di cooperazione tra gli Stati ai fini del suo contrasto. Dall'altro, le gravi e molteplici *ripercussioni* che esso presenta non solo in termini di biodiversità (e dunque ambientali) ma anche di sviluppo (e perciò economico-sociali) e persino in termini di sicurezza (sia interna che internazionale).

2.1 Il rilievo del wildlife trafficking nella prassi della cooperazione interstatale

La crescente attenzione per il fenomeno del *wildlife trafficking* a livello internazionale ha inoltre determinato il rapido manifestarsi, soprattutto a partire dal 2012, di una ricca (e giuridicamente piuttosto eterogenea) serie di *iniziative* da parte degli Stati (da essi intraprese a livello locale, regionale o internazionale) e di *atti* di organi internazionali (di portata peraltro sempre più ampia dal punto di vista del loro contenuto) *specificamente* riguardanti il fenomeno in questione.

Tali iniziative ed atti hanno assunto la forma: *a)* di conferenze, talora di alto livello, inizialmente di mero dibattito e successivamente anche rivolte ad avviare iniziative di carattere cooperativo tra i partecipanti; *b)* di iniziative o atti di carattere *operativo*, con cui si sono delineate strategie o piani di azione (soprattutto locali e regionali e talora anche internazionali) volti ad indirizzare la condotta degli Stati (e/o degli attori) coinvolti nel contrasto del fenomeno; e, infine, *c)* di atti di carattere *normativo* (sotto forma di risoluzioni, dichiarazioni, decisioni).

Per quanto riguarda le conferenze e le altre iniziative di carattere politico-diplomatico che, a partire dal 2012, sono state dedicate al tema del bracconaggio e dello sfruttamento e commercio illecito di specie viventi in estinzione¹⁹, tra quelle intraprese su scala regionale vanno citate (*ex multis*²⁰): il *Summit* di Marrakech del 30 maggio 2013²¹, il *Summit* di

¹⁸ In considerazione dell'evidente interesse (collettivo) di *tutti* gli Stati (e, quindi, dell'intera Comunità internazionale) alla tutela della biodiversità associata a tali risorse e della conseguente lesione di tale interesse attraverso le attività illecite cui il fenomeno del *wildlife trafficking* dà vita. Ciò origina, peraltro, un interesse (ugualmente collettivo) degli Stati al contrasto delle attività illecite compiute in danno alla biodiversità delle specie coinvolte nel *wildlife trafficking*.

¹⁹ Dapprima solo di carattere solo regionale o settoriale, successivamente anche di carattere internazionale.

²⁰ Si v. anche, con riferimento all'area regionale dell'APEC, l'*APEC Leaders Summit* di Vladivostok del 9 settembre 2012 (la cui *Dichiarazione finale* esprime seria preoccupazione sul crescente rilievo nella regione del fenomeno del *wildlife trafficking*), l'*APEC Bali Summit* del 8 ottobre 2013 (e la relativa *Dichiarazione finale*, che prevede l'adozione da parte degli Stati membri di numerose iniziative di contrasto). Con riferimento ai Paesi dell'Asia occidentale, si v. invece il documento finale del *West Asia Wildlife Enforcement Workshop* di Kuwait City del 29-31 ottobre 2013 (con il quale si approva il rafforzamento della cooperazione regionale per il contrasto del *wildlife trafficking*, in particolare attraverso la costituzione di un «regional framework to coordinate the enforcement of laws that regulate trade in wildlife and to share intelligence»); sempre in relazione ai Paesi asiatici, si segnalano i lavori dell'*ASEAN Technical Workshop on Environmental Crime* (svoltosi a Bangkok il 22-25 aprile 2014), la *East Asia Summit Declaration on Combating Wildlife Trafficking* (adottata a Nay Pyi Taw, Myanmar, il 13 novembre 2014) e l'*ASEAN Regional Forum Workshop on combating wildlife trafficking* (svoltosi a Tuaran, Malesia, il 30 marzo 2015).

²¹ L'incontro, promosso dalla Banca Africana per lo Sviluppo (BAS) e dalla Convezione CITES nel quadro della riunione annuale della BAS, si conclude con l'adozione di un documento finale (sotto forma di piano di azione in 10 punti) in cui i partecipanti «call for action to combat wildlife trafficking undermining Africa's development» (nostro il corsivo): v. *Marrakech Declaration. A 10-Point Action Plan to Combat Illicit Wildlife Trafficking*, reperibile al sito http://awsassets.panda.org/downloads/the_marrakech_declaration.pdf

Gaborone del 2-4 dicembre 2013 (specificamente dedicato all'elefante africano²²), il *Summit* di Parigi del 5 dicembre 2013²³, la riunione di Bruxelles del 10 aprile 2014²⁴, l'incontro di Ginevra del 14 febbraio 2015 (in tema di bracconaggio di rinoceronti)²⁵, l'*African Elephant Meeting* del 23 marzo 2015 (che costituisce il primo *follow-up* del citato *Summit* di Gaborone del dicembre 2013)²⁶; ed infine, la Conferenza di Brazzaville del 27-30 aprile 2015 in tema di commercio illecito di flora e fauna africana²⁷.

²² Nel corso dell'incontro, che vede la partecipazione di 30 Stati (non solo africani) e 27 organizzazioni (intergovernative e non governative), i partecipanti discutono in particolare sulle misure urgenti da adottare per contrastare e limitare il crescente traffico illecito di avorio associato all'uccisione su larga scala di elefanti nel continente africano, e adottano, infine, *per consensus*, un documento in cui si elencano 14 misure, ritenute strategiche ai fini sopra indicati, delle quali essi si impegnano altresì a valutare periodicamente l'attuazione attraverso lo svolgimento di periodici séguiti dell'incontro. Il testo delle misure, formalmente sottoscritte da numerosi Stati (Botswana, Germania, Niger, Somalia, Uganda, Gran Bretagna, Stati Uniti, Zambia e Zimbabwe, nonché dall'Unione Internazionale per la conservazione della natura e dall'Ufficio delle Nazioni Unite per la lotta alla droga ed al crimine organizzato) è consultabile al sito https://cmsdata.iucn.org/downloads/african_elephant_summit_final_urgent_measures_3_dec_2013_2.pdf

²³ In tema di «Lutte contre le braconnage et le trafic des espèces menacées», svoltasi al margine del *Sommet de l'Élysée pour la Paix et la sécurité en Afrique* (la cui documentazione è reperibile al sito http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/2013_12_05_table_ronde_braconnage_-_dossier_de_presse_FR.pdf).

²⁴ Organizzata dalla Commissione europea con la partecipazione di esperti.

²⁵ Nel corso di tale incontro (*Ministerial Dialogue for key States concerned with the illegal trade in rhinoceros horn*), organizzato dalla CITES e con la partecipazione dei rappresentanti (di alto livello) di Repubblica Ceca, Mozambico, Sudafrica e Vietnam (i Paesi maggiormente interessati dal fenomeno come Paesi di origine ovvero di destinazione della risorsa) oltre a quelli della Conferenza africana dei ministri dell'ambiente e del Consorzio internazionale per il contrasto del *wildlife crime* (*International Consortium on Combating Wildlife Crime*, ICCWC), i partecipanti definiscono ed assumono importanti impegni in termini di prevenzione e contrasto del fenomeno del bracconaggio di tale specie attraverso la dichiarazione finale (la *Geneva Declaration on Rhinoceros-related Crimes*, per il testo si v. <https://cites.org/sites/default/files/eng/news/pr/2015/CITES-RhinoDialogue-Statement.pdf>).

²⁶ In tale incontro i partecipanti valutano i progressi compiuti nell'attuazione delle 14 misure strategiche contenute nel documento finale del precedente *Summit* del 2-4 dicembre 2013.

²⁷ Organizzata dall'Unione africana e dal governo della Repubblica Democratica del Congo con il supporto dell'UNEP, la Conferenza sfocia nell'adozione di una significativa *Dichiarazione* in 20 punti, in cui i Paesi africani partecipanti si impegnano a contrastare il fenomeno del *wildlife trafficking* e, in particolare, a ultimare l'elaborazione e ad attuare, a tal fine, una *Strategia comune* di azione (nell'ambito della quale all'UNEP viene riconosciuto un importante ruolo di supporto ai fini della sua successiva attuazione a livello regionale, sub-regionale e locale). Nella *Dichiarazione*, contenente anche un *piano di azione* ed una *road map* in vista della sua realizzazione, si ribadisce altresì l'urgenza di una *azione coordinata* a livello regionale e internazionale per il contrasto del fenomeno del bracconaggio, e l'opportunità di un ruolo di primo piano da parte dei Paesi africani nelle iniziative (in quel momento in atto a livello internazionale) volte a favorire l'adozione da parte dell'Assemblea generale delle NU di una risoluzione *ad hoc* in tema di *wildlife trafficking* contenente anche un meccanismo efficace di *reporting* e verifica periodica sul suo grado di attuazione da parte degli Stati. Significativamente, la *Dichiarazione* chiede inoltre a) all'Unione africana «to work with transit and consumer countries and develop joint actions to reduce and eventually eliminate supply, demand, and trade in the illegal wild flora and fauna products in Africa», e b) all'Assemblea generale dell'Unione africana «to urge all African countries to comply with their international obligations, review and amend national legislation in order to criminalize poaching and wildlife trafficking, coordinate their effort in the enforcement of laws and ensure those offenses are considered as serious crimes within the framework of the United Nations Convention against Transnational Organized Crime». Il testo della *Dichiarazione* di Brazzaville è reperibile al sito [http://annex_2_ex_cl_910xxvii_brazza_declaration_eng%20\(1\).pdf](http://annex_2_ex_cl_910xxvii_brazza_declaration_eng%20(1).pdf); per la bozza della *African Common Strategy on Combating Illegal Trade in Wild Fauna and Flora* (nella versione significativamente sviluppata ed approvata il 30 aprile nel quadro dei lavori della conferenza) si v. http://unep.org/PDF/Brazzaville_Strategy.pdf

Tra le iniziative di carattere internazionale, vanno invece segnalate, soprattutto, il *Meeting* di New York del 12 dicembre 2013²⁸, la Conferenza di Londra del 12-13 febbraio 2014²⁹, la Conferenza di Tokyo del 3-5 marzo 2014³⁰; ed infine la Conferenza di Kasane in Botswana del 25 marzo 2015 (séguito della Conferenza di Londra del 2014)³¹.

Nel loro complesso, le iniziative regionali e internazionali sopracitate si segnalano per il fatto di esprimere nell'ambito dei rispettivi documenti finali un esplicito riconoscimento, da parte dei Paesi, partecipanti del rilievo assunto (a livello regionale e internazionale) dal fenomeno del *wildlife trafficking*, sia in generale sia con riferimento a forme di sfruttamento illecito di singole specie. Tale riconoscimento è inoltre sempre accompagnato dall'altrettanto esplicita affermazione della necessità e urgenza per gli Stati di intraprendere iniziative di contrasto a livello nazionale, regionale ed anche internazionale stante il *comune* interesse da essi condiviso in tal senso. Ciò si traduce nell'approvazione, nell'ambito di tali iniziative, di documenti 'politici' (ovvero di carattere giuridicamente non vincolante) ma accompagnati da dettagliati piani di azione (contenenti *guidelines* per l'azione - individuale o collettiva - di contrasto del fenomeno da parte degli Stati partecipanti) e oggetto di monitoraggio e di revisione periodica. In tal senso questi strumenti, pur nei limiti della loro natura giuridica di atti non vincolanti, forniscono un chiaro segnale dell'attenzione dedicata dagli Stati al fenomeno del *wildlife trafficking* e dell'importanza da essi attribuita all'azione cooperativa a livello regionale e internazionale ai fini del suo contrasto.

²⁸ Nel corso dell'incontro, frutto di un'iniziativa bilaterale di (e co-presieduto da) Germania e Gabon, viene costituito il c.d. *UN Group of Friends on Poaching and Illicit Wildlife Trafficking*.

²⁹ Stimolata da una precedente iniziativa congiunta del principe Carlo e del governo inglese (*Prince of Wales Illegal Wildlife Trade Conference*, svoltasi il 21 maggio 2013 con la partecipazione di 22 Stati e di numerose organizzazioni internazionali e non governative, i cui risultati sono contenuti nel *Chair's Summary* reperibile al sito https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/207710/Illegal-wildlife-trafficking-chairs-summary.pdf), la conferenza di Londra (*International Conference on Illegal Wildlife Trade*) costituisce la prima conferenza *internazionale* riunita a livello di capi di Stato sul tema del traffico internazionale di specie in estinzione, e rappresenta anche, probabilmente, il momento più significativo (sul piano politico-diplomatico e anche su quello mediatico) dal punto di vista della venuta in rilievo (e del riconoscimento della rilevanza) a livello internazionale del problema del *wildlife trafficking*. I suoi lavori, che ricevono ampio rilievo da parte degli organi di stampa, si concludono con l'adozione della *London Declaration* (per il cui testo si v. al sito <https://www.gov.uk/government/topical-events/illegal-wildlife-trade-2014>) contenente, accanto ad una serie di concreti impegni da parte dei 46 Stati partecipanti in vista del contrasto al fenomeno, anche l'ulteriore impegno dei partecipanti a dare seguito all'incontro attraverso lo svolgimento di successive riunioni, dello stesso livello, volte (anche) a monitorare lo stato di progressiva attuazione delle misure previste nella Dichiarazione londinese. La seconda 'sessione' della Conferenza di Londra si svolge nel marzo 2015 a Kasane, in Botswana (e la sua terza 'sessione' si svolgerà nel novembre 2016 ad Hanoi).

³⁰ *Tokyo Conference on combating wildlife crime through transboundary information sharing* (sui cui risultati v. http://wems-initiative.org/d1/unu%20summary%20of%20tokyo%20conference-combating%20int_wildl_crime.pdf).

³¹ La *Kasane Conference on Illicit Wildlife Trade*, incaricata di valutare i progressi compiuti nell'attuazione della dichiarazione adottata nel febbraio 2014 in esito alla citata Conferenza di Londra, vede la partecipazione dei rappresentanti (di alto livello) di 32 Paesi, dell'Unione europea e di 9 organizzazioni non governative. Essa si conclude con l'adozione del *Kasane Statement*, contenente 15 nuovi impegni su questioni quali: la riduzione della domanda di prodotti ricavati da specie selvatiche di flora e fauna, i c.d. *legal frameworks* in tema di lotta al commercio di tali prodotti e di altri possibili deterrenti del fenomeno, l'incremento delle attività di *enforcement* delle legislazioni nazionali e delle norme internazionali esistenti, lo sviluppo di c.d. *sustainable livelihoods* e il contrasto del riciclaggio di denaro massicciamente connesso al commercio di specie in estinzione. Il testo della dichiarazione di Kasane è reperibile al sito https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/417231/kasane-statement-150325.pdf

Sempre con riferimento alle iniziative politico-diplomatiche di carattere internazionale, va inoltre segnalato che nel settembre 2013 e poi nuovamente nel settembre 2014, nel quadro di una iniziativa bilaterale di Germania e Gabon realizzata ai margini della riunione annuale dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite, si sono svolte a New York due ulteriori importanti riunioni di alto livello³² specificamente dedicate al fenomeno del *wildlife trafficking* quale 'growing international challenge'³³. Entrambe queste riunioni, significativamente svolte a monte (la prima) ed a valle (la seconda) rispetto alla importante Conferenza di Londra del febbraio 2014 sopra citata, costituiscono (proprio insieme a tale Conferenza) un momento importante per il consolidamento dell'attenzione (e dell'interesse) internazionale sul fenomeno del traffico illecito di specie di fauna e flora. Ciò sia perché i due *meeting* di New York, ad ampia partecipazione (favorita dalla sede), hanno fatto registrare un importante ulteriore approfondimento del dibattito a livello internazionale e un conseguente consolidamento del consenso tra gli Stati sul tema; sia perché essi si concludono con la decisione di sollecitare, formalmente, un esame del problema del *wildlife trafficking* da parte dell'Assemblea Generale nella sua 69^o sessione, nella prospettiva di pervenire ad una sua risoluzione *ad hoc* sul tema (risoluzione che, come vedremo, sarà adottata dall'Assemblea generale il 30 luglio 2015).

Venendo alle iniziative e atti di carattere operativo adottati di recente a livello regionale e/o internazionale in tema di lotta al *wildlife trafficking*, tra i più recenti³⁴ occorre segnalare: *a*) l'*Emergency Plan to Combat Poaching and Wildlife Trade in Central Africa* (adottato dai ministri della Comunità economica degli Stati dell'Africa centrale nella riunione del 21-23 marzo 2013), *b*) l'*African Common Strategy on Combating Illegal Trade in Wild Fauna and Flora* (adottata dal Consiglio esecutivo dell'Unione africana nel corso della sua 27^o sessione ordinaria del 7-12 giugno 2015³⁵, sulla base della bozza elaborata nel quadro della già citata Conferenza di Brazzaville del 27-30 aprile 2015 sul commercio illecito di flora e fauna), e *c*) da ultimo, il recente *Piano di Azione dell'Unione europea contro il traffico illegale di specie selvatiche*, adottato dalla Commissione il 26 febbraio 2016³⁶ (che integra le iniziative già precedentemente intraprese dall'UE in argomento³⁷).

2.2 Il rilievo del wildlife trafficking nell'attività normativa di alcuni organi internazionali

Per quanto riguarda gli atti di organi internazionali (risoluzioni non vincolanti e decisioni) di recente adottati e rilevanti sul tema dello sfruttamento e commercio illecito di specie selvatiche di flora e fauna, va rilevato che, soprattutto dopo il 2012, essi risultano piuttosto numerosi.

Si tratta in particolare, come vedremo, *a*) di una serie di atti dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite, della Conferenza delle Parti della Convenzione CITES, dell'ECOSOC, della Commissione delle Nazioni Unite per la lotta al crimine e la giustizia penale e

³² Con la partecipazione dei rappresentanti di numerosi Stati presso le Nazioni Unite.

³³ V. UN Doc. S/2013/553 del 28 ottobre 2013 (contenente il *Summary della presidenza* sui lavori della prima delle riunioni citate).

³⁴ Sulle iniziative precedenti v. ancora il nostro *Consiglio di sicurezza e risorse naturali viventi*, cit., 964 ss.

³⁵ Si v. la decisione del Consiglio esecutivo dell'Unione africana EX.CL/Dec/879(XXVII).

³⁶ Il Piano è contenuto nella comunicazione COM(2016) 87 final, adottata dalla Commissione il 26 febbraio 2016.

³⁷ Sulle quali si v. http://ec.europa.eu/environment/cites/trafficking_en.htm

dell'Assemblea generale dell'INTERPOL, nei quali il *wildlife trafficking* viene significativamente in rilievo e dei quali diremo nel prosieguo di questo paragrafo; nonché *b*) di due recenti risoluzioni dell'Assemblea generale dell'ambiente dell'UNEP, *c*) della risoluzione 69/314 dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite, e *d*) di alcuni recenti ed importanti 'séguiti' di quest'ultima risoluzione³⁸. Gli atti di cui in *b*), *c*) e *d*) sono, come vedremo, particolarmente rilevanti essendo, a differenza dei precedenti, *specificamente dedicati* al tema del *wildlife trafficking* e all'azione di contrasto a esso; di tali atti diremo perciò più in dettaglio nei paragrafi successivi.

Con riferimento al gruppo di atti di cui in *a*), va anzitutto osservato che essi risultano importanti e significativi in quanto in essi il *wildlife trafficking* viene esplicitamente riconosciuto quale fenomeno di rilievo internazionale, con crescenti e sempre più gravi ripercussioni negative e dotato anche di 'legami pericolosi' con i *network* criminali transnazionali, i conflitti armati e/o il terrorismo. Negli stessi documenti inoltre si delineano alcune iniziative che gli Stati sono sollecitati ad intraprendere in vista di una più efficace azione di contrasto del fenomeno a livello nazionale e internazionale.

Tra gli atti rientranti in questo gruppo va menzionata, in primo luogo, la risoluzione dell'Assemblea generale 66/288, adottata nel luglio 2012 nel quadro della c.d. *Conferenza di Rio+20* ed intitolata "The Future We Want". In essa, dopo aver riconosciuto il ruolo cruciale svolto dalla Convenzione di Washington (CITES) del 1975 ai fini del contrasto del traffico illecito di specie in estinzione, si pongono significativamente in rilievo le ripercussioni di carattere *economico, sociale ed ambientale* che risultano associate al fenomeno e si afferma la indifferibile necessità per gli Stati di intraprendere azioni sul piano della domanda e dell'offerta dei prodotti ottenuti da specie in estinzione³⁹.

Rilevanti nella prospettiva da noi indicata sono, inoltre, numerose importanti decisioni adottate di recente, proprio nel quadro della Convenzione CITES, in tema di lotta al 'wildlife crime', e che costituiscono la 'risposta' (in termini di nuove misure che la Conferenza delle Parti chiede agli Stati contraenti di adottare ai fini di tale lotta) al considerevole incremento registrato dal fenomeno nel corso dell'ultimo decennio su scala mondiale^{40,41}.

³⁸ Ovvero il già citato rapporto del Segretario generale A/70/951 del 16 giugno 2016 (sollecitato dalla stessa risoluzione 69/314), e la conseguente recentissima nuova risoluzione *ad hoc* 70/301 dell'Assemblea generale del 9 settembre 2016 (ugualmente intitolata "Tackling illicit trafficking in wildlife"), su cui v. *infra* il par. 2.5.

³⁹ V. UN Doc. A/RES/66/288 dell'11 settembre 2012 (in particolare il par. 203).

⁴⁰ Ad es. le decisioni adottate nel corso della sedicesima riunione della sua Conferenza delle Parti, svoltasi a Bangkok nel marzo 2013 (su cui v. *Decisions of the Conference of the Parties to CITES in Effect after Its 16th Meeting*, al sito <https://cites.org/sites/default/files/eng/dec/valid16/E16-Dec.pdf>, e il commento di J. SCANLON, *CITES Cop16, Bangkok 2013: A Watershed Moment' for Combating Wildlife Crime*, del 15 aprile 2013 consultabile al link <http://nr.iisd.org/guest-articles/cites-cop16-bangkok-2013-a-%E2%80%98watershed-moment%E2%80%99-for-combating-wildlife-crime/>). La riunione di Bangkok (3-14 marzo 2013) si caratterizza inoltre per lo svolgimento, parallelamente ai suoi lavori, di diverse iniziative *ad hoc* di rilievo sul tema del *wildlife trafficking*, quali: *i*) un *workshop* organizzato dall'*Asian Development Bank* e dal Consorzio internazionale per la lotta al *wildlife crime*, *ii*) la prima riunione di carattere globale dei membri dell'iniziativa *Wildlife Enforcement Network*, e *iii*) una tavola rotonda di carattere ministeriale coordinata dallo stesso Consorzio internazionale per la lotta al *wildlife crime*.

⁴¹ Ugualmente significative nella prospettiva sopra indicata sono anche le decisioni adottate nel corso dell'ultima riunione della Conferenza delle Parti CITES, svoltasi a Johannesburg dal 24 settembre al 5 ottobre scorso, su cui v. in particolare: COP17 Com.II. 25 e COP17 Com.II.27 sul contrasto al traffico internazionale di specie selvatiche, COP17 Com.II.38 sul commercio di avorio, COP17 Com.II.6 e COP17 Com.II.41 in tema - rispettivamente - di commercio di elefanti e di stock di avorio. Si v. inoltre la decisione della Conferenza di *riaprire* sia la proposta (contenuta in COP17 Prop.14) di *riaprire* il commercio di avorio in

Significative sono, inoltre, anche alcune risoluzioni della Commissione delle Nazioni Unite sulla prevenzione del crimine e la giustizia penale⁴² e diverse recenti risoluzioni dell'ECOSOC⁴³.

In queste risoluzioni si sollecitano in primo luogo gli Stati «*to cooperate at the bilateral, regional and international levels to prevent, combat and eradicate illicit international trafficking in forest products, including timber, wildlife and other forest biological resources, where appropriate, through the use of international legal instruments such as the United Nations Convention against Transnational Organized Crime and the United Nations Convention against Corruption*»⁴⁴. Si invitano inoltre gli Stati a sottoporre all'Ufficio delle Nazioni Unite per la lotta al traffico di droga e al crimine (UNODC, nell'acronimo inglese) le misure da essi adottate, ai fini sopra indicati, *ex* risoluzione 16/1⁴⁵; ad adottare «*holistic and comprehensive national multisectoral approaches to preventing and combating illicit international [wildlife] trafficking, including timber, wildlife and other forest products*», e a sviluppare «*international coordination and cooperation in support of such approaches*»⁴⁶. Nelle risoluzioni citate si riconosce peraltro la Convenzione CITES del 1975 quale strumento di riferimento per gli Stati nella lotta al commercio illecito di specie in estinzione e per la tutela di tali specie. Al tempo stesso, dato il recente crescente coinvolgimento e rilievo del ruolo del crimine transnazionale organizzato in tutti gli aspetti del *wildlife trafficking*, si sottolinea anche, ai fini del rafforzamento e dell'efficacia della cooperazione internazionale contro tale traffico, l'importanza anche della Convenzione delle Nazioni Unite sul crimine transnazionale organizzato e di quella in tema di corruzione⁴⁷. Le risoluzioni dell'ECOSOC e della CPCGP riconoscono inoltre, significativamente, il fatto *a)* che le attività del crimine transnazionale organizzato negli ultimi anni «*has diversified and represents a threat to health and safety, security, good governance and the sustainable development of States*»⁴⁸, *b)* che tali attività spesso, più di recente, «*...have a significant impact on the environment*»⁴⁹, e *c)* che, in particolare, «*illicit trafficking in protected species of wild fauna and flora is an increasingly sophisticated form of transnational organized crime...[which] can have a destabilizing effect on national*

Paesi con considerevoli popolazioni di elefanti sia la proposta (contenuta in contenuta in COP17 Prop.16) di trasferire dall'Appendice II all'Appendice I della Convenzione *tutte* le specie di elefanti.

⁴² In particolare, la risoluzione 16/1 del 17 aprile 2007 (intitolata *International cooperation in preventing and combating illicit international trafficking in forest products, including timber, wildlife and other forest biological resources*) e la risoluzione 23/1 del 22 maggio 2014 (*Strengthening a targeted crime prevention and criminal justice response to combat illicit trafficking in forest products including timber*). Come noto, la Commissione sulla prevenzione del crimine e la giustizia penale (d'ora in avanti CPCGP) è una commissione funzionale dell'Assemblea generale delle NU, istituita dall'ECOSOC, le cui risoluzioni vengono periodicamente trasmesse a ECOSOC e all'Assemblea Generale delle NU e sono da questi formalmente approvate.

⁴³ Soprattutto, *ex multis*, le risoluzioni 2008/25, 2011/36 e, più di recente, la risoluzione 2013/40.

⁴⁴ V. il Preambolo della risoluzione 16/1 della CPCGP (nostro il corsivo), nonché in senso analogo quello della risoluzione ECOSOC 2013/40.

⁴⁵ V. sul punto la risoluzione 2011/36 dell'ECOSOC.

⁴⁶ Così il Preambolo della ris. 23/1 della CPCGP (il corsivo è nostro).

⁴⁷ Così, univocamente, le risoluzioni dell'ECOSOC 2011/36, 2012/29 e 2013/40 e la risoluzione 23/1 della CPCGP.

⁴⁸ V. il Preambolo della risoluzione ECOSOC 2012/29, in cui al riguardo si fa anche riferimento, in particolare, ad alcuni «*...emerging policy issues such as piracy, cybercrime, abuse and exploitation of children, trafficking of cultural property, illicit financial flows and trafficking in endangered species of wild flora and fauna...*» (il corsivo è nostro).

⁴⁹ V. anche il preambolo della risoluzione ECOSOC 2013/40 (in cui il legame tra le attività del crimine transnazionale e l'impatto sull'ambiente viene ribadito ed espressamente riferito al caso del *wildlife trafficking*). Nostro il corsivo.

economies and local communities, including through the destruction on natural habitats and diminished revenues from ecotourism and legal trade in species, as well as the loss of human life»⁵⁰.

Pertanto nelle risoluzioni in esame si chiede agli Stati di adottare misure adeguate per fronteggiare tali nuove forme di criminalità transnazionale suscettibili di avere un rilevante impatto (anche) sull'ambiente⁵¹ e si pone l'accento sul fatto che, nell'azione di contrasto a detti fenomeni, «...*coordinated action is critical to reduce corruption and disrupt the illicit networks that drive and enable illicit trafficking in protected species of wild fauna and flora*»⁵². Con riferimento, più specificamente, alla tipologia di misure che gli Stati sono chiamati ad adottare nella lotta al *wildlife trafficking* e ai suoi c.d. *drivers*, le risoluzioni citate fanno inoltre riferimento: *i*) a misure di carattere *preventivo* e di *adeguato contrasto* del fenomeno, anche *attraverso eventuali legislazioni interne ad hoc* attuative degli obblighi di prevenzione, inchiesta e repressione previsti dalla Convenzione CITES del 1975, *ii*) al *rafforzamento della cooperazione a livello internazionale*, regionale e bilaterale nei settori dell'estradizione, della reciproca assistenza, dell'identificazione, sottrazione e confisca dei proventi delle attività criminose in questione nel quadro degli strumenti giuridici internazionali esistenti al riguardo (anche attraverso, ove necessario, la preventiva revisione delle proprie legislazioni interne in materia, al fine di realizzare la massima collaborazione internazionale con altri Stati nel contrasto del fenomeno), ed infine *iii*) al pieno utilizzo di tutti gli strumenti offerti dalle già citate Convenzioni delle Nazioni Unite in tema di crimine transnazionale organizzato e di corruzione con riferimento agli Stati, che non essendone ancora Parti contraenti, sono a tal fine sollecitati alla ratifica⁵³.

Significativamente, le risoluzioni in questione sollecitano inoltre specificamente gli Stati «*to make illicit trafficking in protected species of fauna and flora involving organized criminal groups a serious crime as defined in art. 2 par. (b) of the UN Convention against Transnational Organized Crime*», nella prospettiva di garantire che «*adequate and effective means of international cooperation can be afforded under the Convention in the investigation and prosecution of those engaged in illicit trafficking in protected species*»⁵⁴. In tal modo, attraverso la qualificazione del *wildlife trafficking - quando compiuto con il coinvolgimento del crimine transnazionale organizzato* - come 'serious crime' alla luce della Convenzione di Palermo, si stabilisce di fatto un *legame esplicito*, diretto ed automatico, tra (il verificarsi del)la fattispecie in parola e l'adozione da parte degli Stati delle misure di contrasto previste dalla Convenzione sulla lotta al crimine transnazionale.

Infine, nella prospettiva di un (più) efficace contrasto del fenomeno del *wildlife trafficking* da parte degli Stati, le risoluzioni in esame sollecitano anche una più stretta cooperazione con gli Stati che contribuiscono ad alimentare «*the supply and demand for illicitly trafficked protected species of fauna and flora*» nonché con gli Stati che «*serve as transit areas*», e il rafforzamento da parte degli Stati, ove necessario, di «*their national legal*

⁵⁰ V. ancora il preambolo della risoluzione ECOSOC 2013/40 (il corsivo è nostro).

⁵¹ V. il par. 10 della risoluzione dell'ECOSOC 2012/29 (nonché, in senso sostanzialmente analogo, oltre al preambolo della successiva risoluzione ECOSOC 2013/40, quello della già citata risoluzione 23/1 della CPCGP).

⁵² V. il terzultimo paragrafo del preambolo della risoluzione ECOSOC 2013/40 e l'ottavo paragrafo preambolare della risoluzione 23/1 della CPCGP (nostro il corsivo).

⁵³ V. i paragrafi 1-4 della risoluzione ECOSOC 2011/36 (ed in senso analogo la parte dispositiva sia della successiva risoluzione 2013/40 dell'ECOSOC sia della risoluzione 23/1 della CPCGP).

⁵⁴ Così il par. 4 della risoluzione 2013/40 dell'ECOSOC (e, similmente, il par. 5 della risoluzione ECOSOC 2011/36 ed il par. 1 della risoluzione 23/1 della CPCGP).

and criminal regimes and law enforcement and judicial capacity, consistent with international legal obligations, to ensure that relevant criminal laws... are available to address illicit trafficking in protected species of wild fauna and flora»⁵⁵.

Tra i recenti atti di organi internazionali nei quali il fenomeno del *wildlife trafficking* assume (indiretta ma significativa) rilevanza va segnalata, infine, la risoluzione 03-2014 dell'Assemblea generale dell'Interpol⁵⁶, utile per il fatto di evidenziare la risposta fornita da tale organismo allo sfruttamento e commercio illecito di specie selvatiche *in quanto* componente di rilievo della categoria dei c.d. 'environmental crimes' (riconosciuti nella risoluzione quale «*emerging threat to 'environmental security'*»⁵⁷). La risoluzione si segnala inoltre per il fatto di riconoscere il ruolo svolto con sempre maggiore frequenza dai *network* criminali, già implicati in numerose altre attività illecite, anche come 'facilitatori' di illeciti ambientali in genere ed in particolare del 'wildlife crime'⁵⁸.

2.3 Le risoluzioni della prima (2014) e seconda (2016) sessione della United Nations Environment Assembly (UNEA) del Programma delle Nazioni Unite per l'ambiente (UNEP)

Ai fini dell'illustrazione del rilievo assunto dal fenomeno del *wildlife trafficking* nella recente prassi degli atti di organi internazionali, un'ulteriore importante 'tappa' è costituita dalle (due) risoluzioni in tema di sfruttamento e commercio illecito di specie animali e vegetali di recente adottate dall'Assemblea generale sull'ambiente dell'UNEP (UNEA)⁵⁹,

⁵⁵ Si v. il par. 5 della risoluzione dell'ECOSOC 2013/40.

⁵⁶ V. AG-2014-RES-03, intitolata *INTERPOL's response to emerging threats in 'environmental security'*.

⁵⁷ Nostro il corsivo. E' interessante osservare che, in realtà, la risoluzione dell'Assemblea generale dell'INTERPOL non definisce la categoria dell'«environmental crime». In essa, invece, focalizzandosi essenzialmente sulla nozione di 'environmental security', si riconosce, in questa prospettiva, il rilevante impatto che gli illeciti ambientali (delitti o crimini, e tra essi il *wildlife trafficking*) possono avere sulla stabilità politica, sull'equilibrio non solo ambientale ma anche economico-sociale degli Stati.

⁵⁸ Dalla risoluzione emerge inoltre come l'INTERPOL condivide sostanzialmente l'approccio della CPCGP alla categoria degli 'environmental crimes', considerati come una fattispecie *collettiva* (piuttosto che come una distinta autonoma fattispecie costituita da molteplici e distinte sub-fattispecie criminose) rientrante, come tale, nella disciplina già esistente dei 'serious crimes' (che comprende, come noto, *inter alia*, i gravi reati finanziari, i reati societari, la contraffazione, la frode e in particolare la frode fiscale, il crimine organizzato e il finanziamento del terrorismo), e con riferimento alla quale il danno all'ambiente o l'uso delle risorse naturali rappresenta un *mezzo* per il raggiungimento di tale fine e costituisce, così, una aggravante. Considerata la complessità e severità delle minacce riguardanti l'ambiente, è chiaro che questo approccio fornisce strumenti e possibilità di azione assai più efficaci ai fini della prevenzione e repressione e, soprattutto, garantisce proporzionalità tra offesa, intento e sanzione.

⁵⁹ *United Nations Environment Assembly*, organo del Programma delle Nazioni Unite per l'ambiente a partecipazione universale, istituito nel dicembre del 2012 con la risoluzione 67/213 dell'Assemblea generale delle NU. Con tale risoluzione si è approvato l'ampliamento nella *membership* del *Governing Council* dell'UNEP (di seguito GC, l'organo principale del Programma, originariamente dotato di 58 membri), estesa a tutti i membri delle NU, e la ridenominazione del GC in *UN Environment Assembly of the Environment Programme*, ferme restando sia la funzione di organo direttivo dell'UNEP sia le sue tradizionalmente ampie competenze, con il conseguente riconoscimento all'UNEA di una formale *leadership* in relazione alle questioni concernenti la politica ambientale a livello globale. Le sessioni dell'UNEA si svolgono, a partire dal 2014, con cadenza biennale e nel corso di esse, sulle tematiche riconosciute di particolare rilevanza dagli Stati, vengono realizzate riunioni ministeriali di alto livello.

rispettivamente nel corso della sua prima (2014)⁶⁰ e seconda (2016)⁶¹ sessione.

Tali risoluzioni, adottate nel quadro di riunioni ministeriali di alto livello dedicate al tema, costituiscono ulteriore riprova del rilievo assunto a livello internazionale dal fenomeno del *wildlife trafficking* e, come vedremo, forniscono utili indicazioni dal punto di vista della qualificazione giuridica del fenomeno in esse compiuta dall'UNEA.

In particolare la risoluzione del 2014 si segnala, anzitutto, per il fatto di costituire il *primo* atto internazionale con il quale il fenomeno del traffico illecito di specie selvatiche di fauna e flora viene dettagliatamente disciplinato, sulla base di un approccio ampio e globale (cioè non settoriale), attraverso una risoluzione *di carattere generale* (quanto al modo in cui essa affronta il tema nelle totalità delle sue diverse componenti e senza riferimenti ad un particolare contesto geografico) e *di portata 'universale'* (data l'ampia *membership* dell'UNEA)⁶². In secondo luogo, essa assume rilievo per il fatto di far confluire nel testo *tutte* le disposizioni e i rilievi formulati, fino a quel momento da parte di numerosi organi internazionali in diversi contesti, sul *wildlife trafficking* come fenomeno emergente e di entità assai rilevante e, soprattutto, come fattispecie giuridica autonoma (e complessa). In tal senso la risoluzione dell'UNEA del 2014 rappresenta dunque l'atto con cui si è data *organicità, coordinamento e 'sistematizzazione'*, oltre che *pregnanza*, alle disposizioni e rilievi in tema di *wildlife trafficking* contenuti negli atti precedenti direttamente o indirettamente rilevanti al riguardo e ora richiamati o riformulati nel suo testo. Ciò *in primis* in quanto, al di là del carattere *'soft'* dell'atto (una risoluzione di carattere non vincolante, non una decisione), il suo contenuto è comunque, in larga parte, riprodotto di regole di c.d. *'hard law'* (della CITES, della Convenzione delle Nazioni Unite sulla lotta al crimine transnazionale organizzati e della Convenzione sulla corruzione) nonché di esigenze continuamente e univocamente ribadite negli ultimi anni dagli Stati, come si è visto nel paragrafo precedente, in innumerevoli *fora* e strumenti di carattere anche operativo. In secondo luogo, e soprattutto, per la natura globale (e di alto livello) del dibattito (e del consenso) che ne ha preceduto l'adozione, un consenso peraltro ribadito e confermato dagli Stati due mesi dopo nel luglio 2015 con l'adozione da parte della Assemblea generale delle Nazioni Unite della risoluzione 69/314.

Per tali ragioni, la risoluzione 1/3 adottata dall'UNEA nel 2014 in tema di contrasto del *wildlife trafficking* rappresenta un atto con il quale viene evidentemente compiuto un ulteriore importante passo nel percorso, in atto a livello internazionale, di definizione/qualificazione del fenomeno come fattispecie giuridica *autonoma e complessa*, in quanto essa costituisce una *'minaccia multilivello'* (tale cioè, simultaneamente, per la biodiversità, lo sviluppo economico-sociale e la sicurezza) nonché una particolare (e sempre

⁶⁰ C.d. UNEA 1, in tema di 'Sustainable Development Goals and the Post 2015 Development Agenda', svoltasi a Nairobi il 23-27 giugno 2014 con ampia partecipazione di Stati, organizzazioni intergovernative, non governative e di numerosissimi *stakeholder*, nel corso della quale si adottano 17 risoluzioni. Sul tema del *wildlife trafficking*, i risultati di vivaci dibattiti sull'argomento (condotti soprattutto nell'ambito di un *meeting* ministeriale *ad hoc* e di alto livello) confluiscono in un documento approvato come Risoluzione n. 1/3 (v. UNEP/EA.1/10 del 2 settembre 2014, *Proceedings of the United Nations Environment Assembly of the UN Environment Programme at its first session*).

⁶¹ C.d. UNEA 2, tenutasi ugualmente a Nairobi il 23-27 maggio 2016 sul tema 'Delivering on the environmental dimension of the 2030 Agenda for Sustainable Development', con la partecipazione di 123 delegati di livello ministeriale, i rappresentanti di 174 Paesi oltre a più di 200 rappresentanti del mondo imprenditoriale e più di 400 delegati di altri *stakeholder*. La sessione si conclude con l'adozione di una decisione e 25 risoluzioni tra le quali la Risoluzione n. 2/14 specificamente riguardante il tema del *wildlife trafficking*.

⁶² Il secondo atto con queste caratteristiche, come vedremo a breve, sarà costituito dalla risoluzione 69/314 adottata dalla Assemblea generale delle Nazioni Unite nel luglio 2015 nel corso della sua 69ª sessione.

più sofisticata) forma di crimine transnazionale (da qualificare come ‘serious crime’ quando compiuto attraverso il coinvolgimento del crimine organizzato); una fattispecie caratterizzata peraltro da ‘legami pericolosi’ appunto con i *network* criminali transnazionali, con i gruppi armati e/o terroristici. Tutti questi connotati distintivi del *wildlife trafficking*, già parzialmente evidenziati negli atti di organi internazionali precedenti, nella risoluzione dell’UNEA vengono ribaditi e (più) dettagliatamente evidenziati.

Venendo brevemente al contenuto della risoluzione qui in esame, in essa l’Assemblea, dopo aver richiamato e ribadito gli atti e le iniziative operative già adottati in tema di sfruttamento e commercio illecito di specie selvatiche da noi citati nel paragrafo precedente, esprime la propria profonda preoccupazione per la crescente entità che ha assunto il fenomeno del commercio illecito di specie animali (sia terrestri che marine) e di legno, per la serietà delle ripercussioni che tali commerci illeciti arrecano non solo agli ecosistemi ma anche alle condizioni di vita di coloro che abitano le zone interessate dalle pratiche di sfruttamento insostenibile delle risorse naturali, e per le implicazioni negative che ciò origina dal punto di vista della *governance*, della *rule of law* e, quindi, della stabilità e della stessa sicurezza nazionale degli Stati interessati dal fenomeno. Ai fini del suo efficace contrasto, la risoluzione fa propri in particolare, da un lato, l’invito (rivolto agli Stati, come si è visto, sia dall’ECOSOC sia dalla CPCGP) a qualificare e perseguire, nei propri sistemi giuridici, il commercio di specie in estinzione quale ‘serious crime’ come definito dall’art. 2 della Convenzione sul crimine transnazionale organizzato; e, dall’altro, la sollecitazione già rivolta agli stessi Stati affinché essi attribuiscono rilievo prioritario alla propria azione di prevenzione, contrasto e repressione del fenomeno, nonché ad iniziative e misure coordinate volte ad eliminare la corruzione e i *network* criminali che contribuiscono ad alimentarlo in modo significativo. La risoluzione accoglie inoltre con favore la creazione del (e l’azione finora svolta dal) Consorzio internazionale per il contrasto del *wildlife crime* e sollecita ulteriori iniziative cooperative, sia tra gli enti internazionali coinvolti nell’azione del Consorzio, sia, più in generale, tra gli Stati a livello regionale ed internazionale in vista di un suo più efficace contrasto.

Significative risultano inoltre nella risoluzione: *i*) la richiesta, contenuta al par. 5, che l’UNEA rivolge espressamente all’Assemblea generale delle Nazioni Unite affinché essa esamini (e delibere su) la questione del *wildlife trafficking* nel corso della sua 69° sessione del 2015⁶³; *ii*) la sollecitazione, rivolta nel successivo par. 6 alla stessa Assemblea generale, a tenere adeguatamente conto, nel testo dei c.d. *sustainable development goals* relativi al post-2015 (nella prospettiva della loro approvazione da parte della stessa 69° sessione), dei numerosi impatti negativi che, come più volte rilevato, il fenomeno del *wildlife trafficking* è suscettibile di avere appunto anche sullo sviluppo sostenibile degli Stati. E infine *iii*) la richiesta, formulata al direttore esecutivo dell’UNEP, di predisporre in vista della seconda sessione dell’UNEA, un dettagliato rapporto sulle attività condotte a vario livello dall’UNEP nella lotta al fenomeno a livello locale, regionale ed internazionale, nella prospettiva del *nuovo esame* del tema da parte dell’UNEA nel corso di tale sessione e a riprova del rilievo ad esso riconosciuto.

Per quanto riguarda la seconda risoluzione in tema di *wildlife trafficking* adottata dall’UNEA nel corso della seconda sessione nel maggio 2016, in essa il fenomeno viene

⁶³ Con tale richiesta si dà formalmente voce alle iniziative in tal senso intraprese da alcuni Stati (come si è visto, Germania e Gabon) e gradualmente fatte proprie da numerosi Stati (europei, ma anche africani ed asiatici) particolarmente coinvolti in quanto mercati di destinazione, di origine ovvero di transito dei prodotti ricavati da specie in estinzione.

esaminato e affrontato anche alla luce di due importanti atti nel frattempo adottati dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite (ovvero, la già citata risoluzione 69/314 del luglio 2015, specificamente in tema di contrasto del *wildlife trafficking*, e la c.d. "2030 Agenda for Sustainable Development", ovvero il piano per lo sviluppo post-2015 approvato nel settembre 2015), atti che, come vedremo nel paragrafo successivo, sono di estremo rilievo ai fini della nostra analisi.

In relazione al contenuto della risoluzione, meritano rilievo, *in primis*, l'esplicito riferimento (contenuto nel suo preambolo) alle implicazioni positive che la prevenzione del fenomeno (*rectius*, la conservazione e gestione sostenibile delle specie coinvolte) è suscettibile di avere, anche, in termini di realizzazione degli obiettivi di sviluppo contenuti proprio nella '2030 Agenda for Sustainable Development', ed all'utilità in questa prospettiva di misure statali volte a promuovere la diffusione di 'sustainable and alternative livelihoods' a livello locale presso le comunità interessate dai fenomeni di sfruttamento e commercio illecito delle risorse in questione. In secondo luogo, ci sembra rilevante la sollecitazione (rivolta nel par. 2 agli Stati) a intraprendere con urgenza «*further decisive steps and actions at the national level and through regional and international cooperation, including with the International Consortium on Combating Wildlife Crime and other partners, to prevent, combat and eradicate the supply, transit and demand related to illegal trade in wildlife and wildlife product*» e l'individuazione, tra queste possibili nuove misure, di azioni dirette in particolare a «a) implementing *appropriate strategies*...at the national and regional levels...*adapted to specific challenges and contexts*, b) stepping out *anti-corruption and anti-money-laundering efforts as they relate to the illegal trade and trafficking in wildlife*...d) supporting the *development of sustainable alternative livelihoods* for communities affected by illegal trade in wildlife...with the full engagement of communities in and adjacent to wildlife habitat as active partners in conservation and sustainable use ».

Quanto infine alla portata giuridica di questa seconda risoluzione dell'UNEA, è sufficiente qui rilevare che, trattandosi di una nuova risoluzione *di carattere generale*, per essa valgono le considerazioni fatte sopra per la risoluzione adottata dall'UNEA nel 2014, sia dal punto di vista della sua 'funzione' di reiterazione, sistematizzazione e *ulteriore consolidamento* delle raccomandazioni (già) contenute negli atti internazionali di carattere non vincolante da essa richiamati, sia in relazione al contributo che essa (attraverso la riaffermazione con riferimento alla lotta al *wildlife trafficking* degli obblighi per gli Stati già contenuti negli atti di portata vincolante⁶⁴) sostanzialmente fornisce alla *possibile* ulteriore diffusione delle misure di prevenzione, contrasto e repressione (che in essa *tutti* gli Stati sono *invitati* ad adottare al fine di spezzare i legami citati) *anche* presso i Paesi non ancora contraenti di tali accordi.

2.4 La risoluzione 69/314 dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite e il rilievo del wildlife trafficking nell'ambito dei c.d. Sustainable Development Goals

L'esame da parte dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite, nel corso della sua 69° sessione, del tema del traffico illecito di specie animali e vegetali e la conseguente adozione,

⁶⁴ Ovvero i trattati internazionali riguardanti il contrasto del crimine transnazionale organizzato o della corruzione che, come si è visto, vengono ritenuti applicabili anche alla lotta al traffico di specie in estinzione stanti i suoi possibili legami con tali fenomeni.

il 30 luglio 2015, di una risoluzione *ad hoc* sul suo contrasto⁶⁵ costituisce la ‘tappa conclusiva’ di un percorso di graduale ma progressiva affermazione e riconoscimento a livello internazionale nel corso dell’ultimo decennio del *wildlife trafficking*, da un lato, quale fenomeno di crescente entità, gravità e *rilevanza* sia *internazionale* che *globale* e, dall’altro, come fattispecie giuridica emergente e autonoma nel quadro dei c.d. ‘environmental crimes’. Si tratta di un percorso, illustrato nelle sue fasi salienti nei paragrafi precedenti, lungo il quale l’Assemblea generale aveva peraltro già dato, in alcune precedenti occasioni, un contributo ai fini del suo riconoscimento come fattispecie giuridica internazionalmente rilevante nell’ambito degli ‘environmental crimes’, attraverso alcune sue risoluzioni⁶⁶.

Nell’ambito di tale percorso, la risoluzione 69/314, intitolata *Tackling illicit trafficking in wildlife* ed adottata dagli Stati all’unanimità, costituisce il coronamento di una iniziativa diplomatica, originariamente bilaterale (di Germania e Gabon) del settembre 2013, gradualmente ampliata (attraverso la costituzione del c.d. *Group of Friends on Poaching and Illicit Trafficking*) e supportata da un numero sempre più rilevante di Stati membri delle Nazioni Unite. In tal senso, e come emerge anche dal suo testo, essa rivela dunque: *i*) la progressiva venuta in rilievo a livello internazionale del fenomeno, *ii*) il riconoscimento della sua portata globale (in considerazione del suo carattere intrinsecamente transnazionale e dell’interesse collettivo degli Stati a prevenirne e perseguirne il manifestarsi), *iii*) il riconoscimento, anche, della necessità ed indifferibilità da parte degli Stati di una azione di contrasto multi-livello (statale, regionale ed internazionale), avvalendosi dei molteplici strumenti internazionali esistenti e rilevanti, in considerazione della sua natura complessa; ed infine, altresì *iv*) la necessità anche di una azione (internazionale) basata su cooperazione tra tutti i diversi enti, organi soggetti e attori internazionali coinvolti nel contrasto del fenomeno e competenti in ciascuno degli ambiti nei quali, come si è visto, il fenomeno appare suscettibile di determinare importanti ripercussioni pluridimensionali (sviluppo, ambiente, sicurezza), al fine di realizzare un’efficace e coordinata azione di contrasto dei suoi numerosi e pericolosi legami.

Venendo in particolare al contenuto della risoluzione, in essa l’Assemblea generale, dopo aver espresso nel Preambolo la propria seria preoccupazione per la «*increasing scale*» ed i «*serious adverse (economic, social, environmental and security) impacts*» del fenomeno⁶⁷ ed in particolare «*about the steady rise in the level of rhino poaching and the alarming high levels of killing of elephants in Africa*», sottolinea con ulteriore preoccupazione il fatto che «in

⁶⁵ Frutto di un’iniziativa congiunta di Germania e Gabon e presentata con il significativo supporto di 70 Stati in qualità di *co-sponsor*, la risoluzione viene approvata *per consensus* in un clima di ampia condivisione.

⁶⁶ V., oltre alla già citata ris. 66/288 del luglio 2012, la ris. 67/189 del 20 dicembre 2012, la risoluzione 68/193 del 18 dicembre 2013 (in cui, nel ribadire la già citata risoluzione ECOSOC 2013/40, l’Assemblea generale aveva affermato anch’essa la necessità per gli Stati di qualificare e considerare il *wildlife crime* quale ‘serious crime’ alla luce della Convenzione sul crimine transnazionale organizzato), e la ris. 68/205 (con cui, nella stessa sessione, essa aveva anche simbolicamente proclamato il 3 marzo - giorno della firma nel 1973 della Convenzione CITES - quale *World Wildlife Day*). Inoltre, nel settembre 2014, lo stesso *Open Working Group* sui *Sustainable Development Goals* nel documento finale della sua ottava sessione (UN Doc. A/68/L.6 dell’8 settembre 2014) aveva esplicitamente riconosciuto l’impatto significativo esercitato dal ‘wildlife crime’ sullo sviluppo sostenibile (quale ‘minaccia grave’) precludendo, in tal modo, al rilievo poi dato al fenomeno tra i *targets* dei *sustainable development goals* approvati, come noto, dall’Assemblea generale nel settembre 2015. Infine, l’Assemblea generale aveva scelto proprio il ‘wildlife crime’ come tema *ad hoc* del secondo *World Wildlife Day* del 3 marzo 2015, e aveva svolto il giorno successivo una propria seduta plenaria informale sullo stesso tema.

⁶⁷ V. in particolare il quarto paragrafo del Preambolo («Recognizing that illicit trafficking in wildlife contributes to damage to *ecosystems and rural livelihoods*, including those based on ecotourism, undermines *good governance and the rule of law* and, in some cases, threatens *national stability*»), nostri i corsivi).

some cases, illicit trafficking in protected species of fauna and flora is *an increasingly sophisticated form of transnational organized crimes*⁶⁸ e che, come già riconosciuto dal Consiglio economico e sociale nella sua risoluzione 2012/29, «organized crime [has] diversified and [represents] a threat to health and safety, security, good governance and the sustainable development of States»⁶⁹. Ai fini del suo contrasto, la risoluzione, nella parte dispositiva, sollecita gli Stati ad adottare «firm and strengthened national measures...and an enhanced regional and global response», misure che devono essere complessivamente rivolte «at both demand and supply, including by strengthening the legislation necessary for the prevention, investigation and prosecution of offences as well as strengthening enforcement and criminal justice responses», e li invita anche «to make illicit trafficking in protected species of fauna and flora *involving organized criminal groups a serious crime* in accordance with...art. 2 b) of the UN Convention on Transnational Organized Crime» nonché «to review and amend national legislation as necessary and appropriate so that offences connected to the illegal wildlife trade *are treated as predicate offences*, as defined in the UN Convention on Transnational Organized Crime, *for the purpose of domestic money laundering offences*, and *are actionable under domestic proceeds of crime legislation*»⁷⁰. Agli Stati si chiede anche «to reduce demand for illegal wildlife products using targeted strategies to influence consumer behavior» e «to address sustainable and alternative livelihoods for affected communities to enable them to benefit from wildlife and wilderness». La risoluzione sottolinea, inoltre, che la protezione delle specie di fauna e flora deve, in ogni caso, essere «part of a *comprehensive approach* to achieving poverty eradication, food security, sustainable development, including the conservation and sustainable use of biological diversity, economic growth, social well-being and sustainable livelihoods»⁷¹. La risoluzione, infine, chiede all'Ufficio delle Nazioni Unite sulla lotta alla droga ed alla criminalità, in collaborazione con gli Stati, «to continue to collect information on patterns and flows of illicit trafficking and to report thereon», invita il Segretario generale «to report to the General Assembly at its seventieth session on the global status of illicit trafficking in wildlife, including poaching and illegal trade, and on the implementation of the present resolution, and to make proposals for possible future actions, including consideration of the appointment of a special envoy to promote awareness and galvanize international action» e decide inoltre, significativamente, di esaminare con cadenza annuale il fenomeno del *wildlife trafficking* e valutare, con la stessa periodicità, il grado di attuazione della risoluzione da parte degli Stati.

Tre brevi rilievi conclusivi meritano di essere fatti su questa iniziativa intrapresa dall'Assemblea generale con la risoluzione 69/314, in aggiunta a quelli già fatti precedentemente.

In primo luogo, l'ampio numero di *co-sponsor* del suo testo e l'unanimità alla base della sua adozione, riflettono e indirettamente esprimono, evidentemente, il diffuso *consenso* a livello internazionale sulla rilevanza del fenomeno, sull'esistenza di un interesse di carattere *collettivo* al suo contrasto e sull'utilità di un'azione *multilivello* (locale, regionale, internazionale), con l'uso di tutti gli strumenti esistenti e di nuove iniziative, anche coordinate tra tutti soggetti/enti coinvolti in vista di garantire la sua massima efficacia.

In secondo luogo, l'iniziativa dell'Assemblea denota peraltro, anche, uno sviluppo importante nella prassi sul contrasto al *wildlife trafficking*, perché l'esame del problema

⁶⁸ Così il sesto paragrafo del Preambolo (nostro il corsivo).

⁶⁹ Si v. ancora il sesto paragrafo del Preambolo.

⁷⁰ I corsivi sono nostri.

⁷¹ Nostro il corsivo.

nell'ambito di organo competente a deliberare, in modo *generale ed astratto*, su *qualsiasi* questione rilevante per i fini delle Nazioni Unite, quale essa è, manifesta il (da noi in un precedente scritto auspicato⁷²) suo intervento nella prospettiva di *a*) considerare *tutte* le dimensioni e i possibili legami del problema in esame, *b*) di superare anche il rischio di un conflitto di competenze tra Assemblea generale e Consiglio di sicurezza, e *c*) di realizzare un (sano) coordinamento e una leale cooperazione inter-istituzionale nel sistema delle NU, tra Assemblea, Consiglio di sicurezza e Segretario generale nell'ambito della loro azione nei confronti del fenomeno del *wildlife trafficking*, un'azione che viene così realizzata in linea con (e nel rispetto del) le competenze di tali organi.

Infine, proprio nella prospettiva di un approccio multi-dimensionale al fenomeno, quale quello scelto dall'Assemblea generale nella risoluzione 69/314 (che, come si è visto, considera il *wildlife trafficking* in tutte le 'dimensioni', *rectius* in relazione a tutti i livelli di impatto - ambientale, economico-sociale e sicurezza - che esso è suscettibile di alimentare), ci sembra assai significativo il riferimento che la stessa Assemblea ha poi fatto al fenomeno del *wildlife trafficking* in più punti del documento *Transforming our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development* (da essa adottato nel settembre del 2015 e contenente, come noto, 17 *obiettivi* e 69 connessi *targets* di sviluppo a livello mondiale relativi al periodo successivo al 2015)⁷³. Ciò in considerazione proprio del ruolo che il fenomeno del *wildlife trafficking* può esercitare in termini di impatto negativo sulle diverse (e ben note) componenti dello 'sviluppo sostenibile': economica, sociale, ambientale e di sicurezza (quest'ultima intesa sia in senso strategico-militare sia, più ampiamente, come 'sicurezza umana').

2.5 Ulteriori recenti sviluppi: i 'séguiti' della risoluzione 69/314 dell'Assemblea generale (il primo rapporto del Segretario generale in tema di contrasto al *wildlife trafficking* e la risoluzione 70/301 dell'Assemblea generale)

Dando séguito all'invito contenuto nella risoluzione 69/314, nel giugno 2016 il Segretario generale ha presentato all'Assemblea generale il suo primo rapporto in tema di "Tackling illicit trafficking in wildlife"⁷⁴, con il quale, oltre darsi conto dell'entità e rilevanza assunta dal fenomeno su scala globale⁷⁵, si illustrano i progressi compiuti dagli Stati nell'attuazione di tale risoluzione⁷⁶ e vengono formulate una serie di raccomandazioni circa nuove possibili azioni in vista del suo più efficace contrasto da parte degli Stati, degli organi internazionali e dei numerosi attori e *stakeholder* coinvolti⁷⁷.

Con riferimento alle misure adottate dagli Stati nell'adempimento della risoluzione, dal rapporto del Segretario emerge come: *i*) numerosi Paesi dopo la sua adozione abbiano adottato nuove iniziative di contrasto al bracconaggio, *ii*) oltre la metà dei Paesi 'monitorati'

⁷² C.M. PONTECORVO, *Consiglio di sicurezza e risorse naturali viventi*, cit.

⁷³ UN Doc. A/70/1 adottata dall'Assemblea generale il 25 settembre 2015, in cui si v., soprattutto, il riferimento contenuto nell'obiettivo 15 (in particolare nei *target* 15.c e 15.7). Ma v., anche, gli obiettivi 1, 12, 14, 15 e 16 (alla cui realizzazione la gestione sostenibile delle risorse naturali selvatiche di flora e fauna contribuisce in maniera significativa).

⁷⁴ UN Doc. A/70/951 del 16 giugno 2016.

⁷⁵ *Ivi*, pp. 3-6.

⁷⁶ Alla luce dei risultati emersi dai questionari restituiti al segretariato da 51 Paesi: si v. al riguardo le pp. 6-16 del rapporto citato.

⁷⁷ V. sul punto le pp. 16-21.

nel rapporto qualifichi il commercio di specie selvatiche quale ‘serious crime’, *iii*) alcuni di questi Stati nel corso del 2015 abbiano elevato il livello delle sanzioni massime previste dal proprio ordinamento per le attività di *wildlife trafficking*, e che *iv*) 27 di essi hanno anche preso iniziative per disciplinare i reati connessi ai traffici in questione quale *reato presupposto* rispetto a quello di riciclaggio.

Per quanto riguarda le raccomandazioni elaborate dal Segretario circa le possibili nuove misure di contrasto del fenomeno, nel rapporto si distingue tra le iniziative riguardanti gli Stati (e da essi adottabili a livello nazionale o internazionale) e quelle rivolte alle organizzazioni internazionali ed agli altri attori coinvolti nell’attività di contrasto⁷⁸.

Sulla base del rapporto elaborato dal Segretario, il 9 settembre scorso l’Assemblea generale ha approvato all’unanimità la risoluzione 70/301⁷⁹, con la quale essa di fatto inaugura il proprio esame tematico annuale del fenomeno del *wildlife trafficking* e delle iniziative nazionali e internazionali per fronteggiarlo (quale previsto, come già rilevato, con la precedente risoluzione 69/314).

Nella nuova risoluzione, dopo aver ribadito, da un lato, la dimensione crescente e le implicazioni complesse e multilivello che il fenomeno continua ad avere e, dall’altro, il ruolo cruciale svolto a livello internazionale dal quadro giuridico della Convenzione CITES quale ‘fonte’ degli obblighi internazionali degli Stati in relazione al commercio di specie in estinzione, l’Assemblea esprime vivo apprezzamento per il sopra citato rapporto del Segretario generale e per le raccomandazioni in esso contenute, e chiede allo stesso Segretario di presentare, sulla base di «inputs from Member States and other relevant stakeholders»⁸⁰, un nuovo rapporto in tema di *wildlife trafficking*, di contenuto analogo a quello del giugno 2016, in occasione della propria 71^o sessione nel 2017. L’Assemblea invita inoltre la Presidenza, di concerto con il segretariato della Convenzione CITES e con il

⁷⁸ Con riferimento alle prime, il rapporto raccomanda all’Assemblea di invitare gli Stati a *livello nazionale*, a rafforzare (ulteriormente) le legislazioni nazionali sia sul piano preventivo che su quello repressivo, anche attraverso: *a*) la previsione (diffusa) del reato di possesso di specie selvatiche illecitamente catturate in (o commerciate attraverso) un altro Stato, *b*) l’utilizzo degli strumenti offerti dal diritto interno attraverso le legislazioni in tema di riciclaggio, corruzione e reati finanziari, *c*) un incremento (e miglioramento qualitativo in numerosi Paesi) dell’attività investigativa rispetto alle attività illecite connesse ai traffici in questione, *d*) il ricorso a strumenti per migliorare il controllo e la ‘tracciabilità’ sulle specie, beni e persone direttamente o indirettamente in essi coinvolti, *e*) l’adozione di misure efficaci sul piano tanto della domanda quanto dell’offerta dei prodotti ricavati da specie selvatiche, *f*) il rafforzamento, in particolare, delle misure volte a prevenire, scoraggiare o sanzionare le pratiche corruttive associate al fenomeno del *wildlife trafficking* ed i conseguenti legami tra tali traffici ed il crimine transnazionale organizzato, *g*) la previsione di (più) adeguate ed efficaci sanzioni per le attività (direttamente o indirettamente) connesse alla cattura e traffico di specie selvatiche di fauna e flora). Sul piano delle iniziative adottabili dagli Stati a *livello internazionale*, il Segretario raccomanda di rafforzare (ulteriormente) la cooperazione, nel contrasto a tale traffico, tra Paesi di origine, transito e destinazione delle specie e dei prodotti da esse ricavati, attraverso in particolare: *a*) il rafforzamento degli strumenti diplomatici e di quelli della mutua assistenza tra gli Stati *b*) l’ulteriore sviluppo (e l’avvio ove inesistenti) di *network* internazionali o regionali operanti a livello di *enforcement*, e *c*) la promozione di attività congiunte tra gli Stati, sul piano investigativo e di condivisione dei risultati, particolarmente importanti ai fini di un efficace contrasto dei traffici condotti da (o realizzati con il coinvolgimento di) *network* criminali transnazionali.

⁷⁹ Frutto (come la precedente risoluzione 69/314) dell’iniziativa di Gabon e Germania, anche questa risoluzione fa registrare un elevato numero di *co-sponsor* (oltre 60 Stati), a riprova del grado di consenso di cui il suo oggetto gode tra gli Stati membri delle NU (v. UN Doc. A/70/PV.116 del 9 settembre 2016).

⁸⁰ V. UN Doc. A/RES/70/311, par. 4 (nostro il corsivo). Una raccomandazione in tal senso era stata formulata dal Segretario generale nel suo rapporto (cfr. in particolare il par. 8, in cui si rileva l’opportunità di un approccio c.d. *multi-stakeholder*, al fine di favorire una adeguata partecipazione della società civile al dibattito ed alla formulazione di proposte sul tema del contrasto al *wildlife trafficking*).

coinvolgimento altresì *di tutte le parti interessate*, ad organizzare per il 3 marzo 2017 (in occasione del c.d. *World Wildlife Day*⁸¹) un dibattito tematico di alto livello sul tema del *wildlife trafficking* e sulle iniziative internazionali volte al suo contrasto, e (ritualmente) si dichiara infine pronta a riesaminare il tema (ed il grado di attuazione della risoluzione) nel corso della sua sessione del 2017.

3. *Le 'relazioni pericolose' del wildlife trafficking: a) Il legame con il finanziamento dei conflitti armati e del terrorismo*

Venendo poi al secondo profilo di interesse che, a nostro avviso, emerge dalla recente prassi degli atti di organi internazionali in tema di *wildlife trafficking*, ovvero gli atti e le misure adottati al riguardo da parte del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, va rilevato come l'azione del Consiglio sia stata 'sollecitata' (e sostanzialmente motivata) dalle peculiari e complesse *liaisons dangereuses* che, come già accennato, il fenomeno in questione con crescente evidenza mostra di (poter) avere *a)* con le attività del crimine transnazionale organizzato⁸², *b)* con il finanziamento di conflitti armati o di gruppi terroristici⁸³, e *c)* con il commercio (illecito) di armi⁸⁴; e, quindi, dalle possibili ripercussioni che – direttamente o indirettamente – ciò, in determinate situazioni, può esercitare sulla pace e sicurezza internazionale.

Tali recenti iniziative del Consiglio di sicurezza, molto interessanti, meritano di seguito una breve analisi e alcune riflessioni, soprattutto per taluni profili di novità che da esse emergono (sia, in concreto, con riferimento cioè agli strumenti utilizzati dal Consiglio di sicurezza sia, più in astratto, dal punto di vista della qualificazione del fenomeno del traffico illecito di flora e fauna compiuta dal Consiglio e delle conseguenti implicazioni per la natura del fenomeno come fattispecie giuridica emergente e complessa).

⁸¹ Celebrato dal 2014 il 3 marzo di ogni anno, per iniziativa della stessa Assemblea.

⁸² Si è già detto in generale del crescente rilievo che il crimine transnazionale è andato di recente assumendo in relazione alle diverse fasi dello sfruttamento e commercio illecito di specie animali e vegetali (anche quale conseguenza della rapida e continua 'diversificazione' che le stesse attività illecite di rilievo transnazionale hanno fatto registrare negli ultimi anni, soprattutto nella prospettiva di individuare sempre nuove e meno evidenti - e perciò più difficilmente perseguibili - occasioni di profitto) e del conseguente emergere e rapido moltiplicarsi di fenomeni di crimine transnazionale c.d. ambientale' caratterizzati da (talora assai serie) ricadute sull'ambiente naturale e frequentemente associati allo sfruttamento insostenibile di particolari risorse (solitamente di rilevante valore economico o comunque oggetto di elevata domanda sui mercati internazionali).

⁸³ Ugualmente frequente e rilevante dal punto di vista economico risulta altresì, come già rilevato, il ricorso allo sfruttamento e commercio di risorse naturali (in generale e di quelle riconducibili alle specie di fauna e flora rilevanti ai fini della nostra analisi in particolare – ovvero elefanti, rinoceronti, legname e loro derivati – in particolare) da parte di gruppi armati o terroristici, i quali (talora intraprendendo direttamente le attività in questione altre volte, invece, limitandosi ad avvalersi del crimine transnazionale organizzato ai fini del loro svolgimento e a beneficiare degli ingenti profitti associati) trovano nel *wildlife trafficking* una fonte di elevati guadagni cui risultano associati rischi assai più bassi di quelli connessi a forme più tradizionali di finanziamento (quali, ad esempio, varie forme di contrabbando, il traffico di esseri umani o di droga) con cui tali gruppi 'alimentano', rispettivamente, i conflitti di cui sono parte ovvero le proprie azioni terroristiche.

⁸⁴ Più recenti, ma altrettanto interessanti, risultano i dati riguardanti le connessioni tra lo sfruttamento illecito di specie animali o vegetali e il commercio (illecito) di armi, delle quali il Consiglio di sicurezza è stato investito e si è occupato in una riunione *ad hoc* del novembre 2015, in considerazione del rilievo peculiare che il fenomeno è andato assumendo (e continua ad assumere, soprattutto in Africa).

Un relativamente nuovo ma certamente significativo *driver* per lo sfruttamento e commercio illecito di specie selvatiche di flora e fauna⁸⁵ è costituito, come già rilevato, dalla circostanza che i proventi ad esso associati possono rappresentare (e, di fatto, sempre più spesso rappresentano) una rilevante fonte di finanziamento, oltre che - come evidenziato nel paragrafo successivo - per il crimine transnazionale organizzato, anche per numerosi gruppi armati e/o organizzazioni terroristiche, soprattutto quelli operanti nelle regioni in cui le risorse in questione sono localizzate e quelli attivi in Paesi il cui territorio viene attraversato dalle più importanti rotte del commercio di tali risorse⁸⁶.

Gli esempi più significativi al riguardo, alcuni dei quali noti, sono costituiti dai casi del *Lord Resistance Army* (gruppo armato operante in diversi Paesi dell'Africa Centrale, e soprattutto nel triangolo compreso tra Repubblica Democratica del Congo, Repubblica Centrafricana e Sudan) e degli *Janiweed* (ribelli operanti in Sudan e Ciad) entrambi coinvolti nello sfruttamento illecito e soprattutto nel commercio di avorio⁸⁷; ma anche quelli degli *Shabaab* (ribelli somali⁸⁸, molto attivi nel commercio illecito di carbone di legna e di avorio⁸⁹), della *Congolese Army* (esercito della Repubblica Democratica del Congo, i cui membri sono stati a varie riprese coinvolti in diverse forme di *wildlife trafficking*⁹⁰), e dei numerosi gruppi di ribelli della Repubblica Democratica del Congo⁹¹ (massicciamente implicati nello sfruttamento e traffico di avorio, legname e carbone di legna⁹²). Inoltre, numerosi altri gruppi ribelli operanti in Mali, nella Repubblica Centrafricana e in Sudan risultano coinvolti nel commercio illecito di carbone di legna⁹³.

⁸⁵ Accanto ai *driver* 'tradizionali', costituiti, come ben noto, a) dalla elevata domanda estera, per certe risorse (come l'avorio o i legnami pregiati) di rilevante interesse economico per i consumatori dei Paesi industrializzati, o b) per talune risorse, come il carbone di legna, dall'elevata domanda interna, e c) dall'assenza o limitata efficacia delle legislazioni di carattere preventivo o repressivo nei Paesi di origine delle risorse (anche a causa della compresenza in tali Paesi di carenti sistemi di *enforcement* e condizioni di diffusa corruzione).

⁸⁶ Come noto (e come di recente confermato da dati al riguardo contenuti in un rapporto dell'UNEP-INTERPOL) non meno del 40% dei conflitti interni degli ultimi 60 anni risultano 'legati' a (e direttamente o indirettamente finanziati da) risorse naturali: v. UNEP/INTERPOL, *The Rise of Environmental Crime*, cit., 67.

⁸⁷ V. UNEP/CITES/TRAFFIC, *Elephants in the Dust*, cit., 41. Sul coinvolgimento del LRA nel bracconaggio di elefanti e commercio di avorio (i cui proventi rappresentano probabilmente, ad oggi, la maggiore fonte di finanziamento per il gruppo), v. anche il rapporto del Gruppo di esperti sulla Repubblica democratica del Congo del 23 gennaio 2014 (S/2014/42, paragrafo 232). Sui *Janiweed* sudanesi, v. UN Doc. UNEP/EA.1/INF/19 del 21 maggio 2014, 4.

⁸⁸ Qualificati anche come gruppo terroristico da alcuni Stati (tra cui gli Stati Uniti e la Gran Bretagna), e formalmente affiliati ad *Al-Qaeda* (v. il Rapporto S/2013/467 del Gruppo di esperti che coadiuva il Comitato sulle sanzioni nei confronti di *Al-Qaeda* del 2 agosto 2013). Inoltre, con riferimento a gruppi terroristici coinvolti in attività di *wildlife trafficking*, va rilevato che la risoluzione 2195 del Consiglio di sicurezza esplicitamente annovera *ISIS*, *Al-Nusra* e altri gruppi riconducibili ad *Al-Qaeda* tra i gruppi implicati, attraverso legami con il crimine transnazionale organizzato, in attività di sfruttamento e commercio illecito di varie risorse naturali, tra le quali - anche - le specie di flora e fauna.

⁸⁹ V. al riguardo il rapporto del *Monitoring Group* su Somalia ed Eritrea del 13 ottobre 2014 (S/2014/712) ed i precedenti rapporti del 30 luglio (S/2013/440) e del 12 luglio 2013 (S/2013/413) dello stesso *Monitoring Group*. Cfr. anche J. BARGENAS, R. STOHL, O. ADALA, *Killing Lions, Buying Bombs*, in *New York Times*, 9 agosto 2013.

⁹⁰ UN Doc. S/2012/843, *Final Report of the Group of Experts on The Democratic Republic of the Congo* del 12 ottobre 2012, Annex, § 127-128.

⁹¹ Ovvero le *Democratic Forces for the Liberation of Ruanda* (DFRL) e le *Allied Democratic Forces* (ADF), oltre al già citato *Lord Resistance Army* (LRA), operante anche in Congo.

⁹² Come dettagliatamente documentato nei suoi rapporti dal Gruppo di esperti sulla Repubblica democratica del Congo (tra i quali si v., *ex multis*, S/2014/42 del 23 gennaio 2014).

⁹³ V. UN Doc. UNEP/EA.1/INF/19 del 21 maggio 2014, 5.

Il rilievo in tal modo gradualmente assunto dallo sfruttamento e commercio di flora e fauna ‘pregiata’ quale *fueling factor* di conflitti armati ha determinato (come da noi già rilevato altrove⁹⁴) una sostanziale trasformazione della natura e dimensione del fenomeno, da (mero) problema di ‘conservazione’ di risorse naturali⁹⁵ a fenomeno dotato - anche - di una nuova dimensione di ‘sicurezza’ in senso stretto⁹⁶. Tale trasformazione, come noto, ha determinato, accanto ad un accresciuto interesse a livello internazionale⁹⁷, un rilevante attivismo da parte del Consiglio di sicurezza che ha utilizzato molteplici strumenti tra quelli a sua disposizione nel quadro delle proprie competenze statutarie per ‘intervenire’ al riguardo.

Come noto, il Consiglio di sicurezza ha da tempo riconosciuto il ruolo svolto dalle risorse naturali nell’ambito dei conflitti armati nonché nelle situazioni post-conflitto⁹⁸. E nell’aprile 2013 il Consiglio ha nuovamente manifestato la propria seria preoccupazione «at the role played by the illegal exploitation of natural resources in fueling some past and current conflicts»⁹⁹. Inoltre, più specificamente, con riferimento a *situazioni particolari di conflitto* oggetto del suo esame, il Consiglio ha riconosciuto l’impiego dei proventi dallo sfruttamento di diverse risorse naturali *ai fini del finanziamento delle attività di gruppi armati* coinvolti nel conflitto stesso. Sulla base di tale riconoscimento, esso ha adottato – come noto – misure di embargo: sul petrolio e sui diamanti nei casi dell’Angola e della Sierra Leone¹⁰⁰, sui diamanti e sul legno nel caso della Liberia¹⁰¹, sui diamanti nel caso della Costa d’Avorio¹⁰²; e, più di recente, sul carbone di legna nel caso della Somalia¹⁰³ (stanti i dati sui relevantissimi profitti ricavati dal commercio di carbone di legna dal gruppo *Al-Shabaab* e dal gruppo impiegati per finanziare la propria lotta armata). Con riferimento a questi regimi sanzionatori, il Consiglio ha inoltre istituito, come noto, Comitati sulle sanzioni *ad hoc*, con il mandato di monitorare l’attuazione delle misure in essi disposte. Infine, esso ha anche istituito numerose missioni chiamate ad operare in Paesi nei quali la corretta gestione delle risorse naturali (in particolare di quelle del settore estrattivo) risulta fondamentale nella prospettiva di garantire sia per la stabilità dei Paesi stessi sia per quella regionale.

È in questo contesto di iniziative che il Consiglio di sicurezza dal dicembre del 2012, nel quadro del conflitto in atto nella Repubblica Centrafricana, ha adottato iniziative *ad hoc*

⁹⁴ V. sul punto *Consiglio di sicurezza e risorse viventi*, cit.

⁹⁵ Quale originariamente considerato, in relazione al serio impatto *sugli ecosistemi e sull’ambiente naturale* determinato dalle pratiche di sfruttamento insostenibile delle risorse ad esso associate.

⁹⁶ Alla luce delle ripercussioni ad esso crescentemente associate in quanto fattore di alimentazione di conflitti armati.

⁹⁷ V. US Senate Foreign Relations Committee Hearing, *Ivory and Insecurity: The Global Implications of Poaching in Africa* (Written Testimony of the CITES Secretary General J. Scanlon), del 24 maggio 2014 (reperibile al sito http://www.cites.org/eng/news/sg/2012/20120525_SG_US-Senate_testimony.php)

⁹⁸ Cfr. al riguardo Security Council Report, *Natural Resources and Conflict*, del 20 giugno 2007 (disponibile al link http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/Update%20Report%2020%20June&202007_Natural%20Resources%20&%20Conflict.pdf); e, per un commento, H. NITZSCHKE, D. MALONE, *Economic Dimension of Civil War*, in G. BROWN, A. LANGER (Eds.), *Elgar Handbook of Civil War and Fragile States*, 2012, 72 ss.

⁹⁹ V. il *Presidential Statement* del 15 aprile 2013 (UN Doc. S/2013/4).

¹⁰⁰ V. UN Doc. S/RES/ 1173 del 12 giugno 1998 (sull’Angola), S/RES/1306 del 5 luglio 2000 e S/RES/1446 del 4 dicembre 2002 (nel caso della Sierra Leone).

¹⁰¹ V. UN Doc. S/RES/1521 del 22 dicembre 2003 e S/RES/1903 del 17 dicembre 2009 (nel caso della Liberia).

¹⁰² V. UN Doc. S/RES/1643 del 15 dicembre 2005.

¹⁰³ V. UN Doc. S/RES/2036 del 22 febbraio 2012 (e le successive misure previste con le risoluzioni S/RES/2182 del 24 ottobre 2014 e S/RES/2244 del 23 ottobre 2015).

volte a ‘spezzare’ il legame perverso tra *wildlife trafficking* e il finanziamento del conflitto armato in atto nel Paese, dopo aver riconosciuto il bracconaggio di elefanti ed il commercio illecito di avorio ad esso associato come *possibile fonte di finanziamento* per uno dei gruppi armati (il *Lord Resistance Army*) partecipanti al conflitto¹⁰⁴ e dopo aver esplicitamente rilevato (nel Preambolo della risoluzione 2121 del 10 ottobre 2013) che «poaching and trafficking of wildlife are among the factors that fuel the crisis in the CAR»¹⁰⁵.

A tali iniziative si sono aggiunte, dal 2014, due nuove importanti misure di contrasto del legame tra *wildlife trafficking* e conflitti armati, sotto forma di sanzioni ‘mirate’, con l’adozione da parte del Consiglio di sicurezza delle già citate risoluzioni 2134 e 2136. Entrambe le risoluzioni sono infatti volte a colpire (attraverso misure di ‘asset freezing’ e ‘travel ban’) gli individui, le entità o i gruppi direttamente o indirettamente coinvolti nelle attività di *wildlife poaching* e *trafficking* compiute nelle situazioni di conflitto armato, rispettivamente, della Repubblica Centrafricana e della Repubblica Democratica del Congo¹⁰⁶. A commento di queste ultime iniziative sanzionatorie adottate dal Consiglio proprio in riferimento al contrasto del *wildlife trafficking* non può non rilevarsi, anzitutto, che, se è vero che esse si riferiscono a *specifiche* situazioni di conflitto e crisi, è tuttavia importante, a nostro avviso, il dato che il Consiglio con esse abbia ampliato i criteri di *listing* precedentemente adottati, introducendo *anche* il bracconaggio e commercio illecito di *wildlife* tra i comportamenti che possono determinare l’adozione di misure sanzionatorie ‘mirate’. In secondo luogo, come nel caso di altre sanzioni individuali, queste misure ‘mirate’ cercano di scoraggiare e contrastare le attività illecite verso cui sono dirette e di influenzare in tal modo il comportamento dei soggetti in esse coinvolti. A questo riguardo, se è ben noto che l’efficacia in concreto di tali sanzioni è – spesso – di per sé limitata e viene messa perciò in discussione, è comunque indubbio che esse sono certamente in grado di svolgere (almeno) una funzione di tipo *preventivo* che non va sottostimata.

Un ulteriore profilo di interesse nella recente azione del Consiglio in tema di contrasto del legame tra *wildlife trafficking* e conflitti armati è poi rinvenibile nelle iniziative adottate dai Panel di esperti (talora denominati Gruppi di esperti) da esso istituiti, nel quadro dei regimi sanzionatori vigenti, con funzione consultive su questioni e problematiche specifiche. Al riguardo è interessante osservare come il Gruppo di esperti

¹⁰⁴ V. il *Presidential Statement* del 19 dicembre 2012 (UN Doc. S/PRST/2012/28), che rappresenta il primo atto del Consiglio con il quale viene fatto esplicito riferimento al bracconaggio di elefanti ed al commercio illecito di avorio. Nel successivo *Presidential Statement* del 29 maggio 2013 (UN Doc. S/PRST/2013/6) il Consiglio invita inoltre il Segretario generale «to report on the LRA’s logistical networks and possible sources of military support and illicit financing, including alleged involvement in elephant poaching and related illicit smuggling» (nostro il corsivo).

¹⁰⁵ Nostro il corsivo.

¹⁰⁶ Con la risoluzione 2134 (del 28 gennaio 2014) il Consiglio introduce infatti un nuovo criterio di *listing* nel quadro delle sanzioni da esso precedentemente adottate con la risoluzione 2127 del 5 dicembre 2013 in relazione a tale conflitto, riconoscendo al Comitato sulle sanzioni istituito con tale risoluzione il potere di adottare sanzioni nei confronti delle persone (fisiche o giuridiche) «providing support for armed groups or criminal networks through the illicit exploitation of natural resources, including diamonds, wildlife and wildlife products in the CAR» (si v. il par. 37 lett. d della risoluzione 2134, il corsivo è nostro). A distanza di due soli giorni, il 30 gennaio, con la risoluzione 2136 relativa al conflitto nella Repubblica democratica del Congo, il Consiglio introduce nel regime sanzionatorio vigente con riferimento a tale Paese un criterio di *listing* analogo a quello contenuto nella risoluzione 2134 (v. il par. 4 lett. g). Con la stessa risoluzione, il Consiglio invita inoltre la Repubblica democratica del Congo ed i Paesi della regione dei Grandi Laghi «to cooperate at the regional level to investigate and combat regional criminal networks and armed groups involved in the illegal exploitation of natural resources, including wildlife poaching and trafficking» (si v. al riguardo il par. 24, nostro il corsivo).

sulla Repubblica Democratica del Congo abbia recentemente introdotto un capitolo *ad hoc* in tema di 'poaching and ivory trade in Eastern DRC and neighbouring countries' in uno dei rapporti da esso presentato al Comitato sulle sanzioni¹⁰⁷. Esso ha inoltre compiuto un'inchiesta sui *network* criminali operanti nell'ambito delle forze armate congolese (anche a carico del Capo di Stato Maggiore delle forze di terra), in particolare sul diretto coinvolgimento di militari nello svolgimento di attività di bracconaggio e commercio illecito di avorio in alcune parti del Paese, attività condotte in cooperazione con alcuni gruppi armati¹⁰⁸. E' interessante rilevare come questi rapporti elaborati per il Consiglio di sicurezza da Gruppi di esperti indipendenti, oltre che costituire il fondamento per l'imposizione di misure sanzionatorie nei confronti degli individui o gruppi riconosciuti essere coinvolti in attività illecite, spesso svolgono una (assai importante) funzione di c.d. 'naming and shaming'. In taluni casi, infatti, gli Stati 'toccati' dal contenuto di tali rapporti hanno conseguentemente 'reagito' (ad esempio, nel citato caso del coinvolgimento del Capo di Stato Maggiore delle forze di terra congolese alla pubblicazione del rapporto è seguita la sua sospensione e sostituzione¹⁰⁹). In questa prospettiva, la costituzione di un *nuovo* Panel di esperti, specificamente competente in tema di *poaching* e *wildlife trafficking* in Africa dal punto di vista dei suoi legami con i conflitti armati ivi presenti potrebbe probabilmente costituire una ulteriore importante iniziativa da parte del Consiglio, soprattutto in vista dell'adozione di più stringenti misure di contrasto del fenomeno. Inoltre, il Consiglio di sicurezza potrebbe anche sollecitare il Gruppo di esperti sulla Repubblica Democratica del Congo a condurre una analisi più approfondita del problema quale esso si pone nel contesto di quel Paese e nella (vasta e da molteplici punti di vista problematica) regione ad esso circostante¹¹⁰.

Come già osservato, il Consiglio di sicurezza ha istituito missioni di *peacekeeping* nelle regioni maggiormente interessate dal fenomeno del bracconaggio e del *wildlife trafficking* (come noto, MONUSCO in Congo, UNMISS in Sudan, MINUSCA nella Repubblica Centrafricana), mentre altre sono state costituite dalla Unione africana (MISCA sempre nella Repubblica Centrafricana, AMISOM in Somalia). Ed è altresì noto che il Consiglio vigila anche sull'attività di alcuni uffici regionali localizzati in tali aree (l'Ufficio per l'Africa occidentale e quello per l'Africa centrale). Significativamente, in una recente riunione presso il Consiglio di sicurezza, il responsabile dell'Ufficio per Africa centrale ha informato dell'avvio di un'iniziativa di cooperazione di tale Ufficio con i governi interessati sul fenomeno del bracconaggio¹¹¹. Inoltre, altrettanto significativamente, nella recente risoluzione 2277 (adottata dal Consiglio il 30 marzo 2016) viene fatto esplicito riferimento, per la prima volta, *in relazione al mandato operativo* della missione di *peacekeeping* MONUSCO attiva nella Repubblica Democratica del Congo, alla importanza del *reperimento*

¹⁰⁷ V. *Midterm Report of the Group of Experts on the DRC*, del 19 luglio 2013 (UN Doc. S/2013/433), i paragrafi 198-201.

¹⁰⁸ V. i paragrafi 127-138 del già citato *Final Report of the Group of Experts on the DRC* del 12 ottobre 2012 (UN Doc. S/2012/843).

¹⁰⁹ Si v. *Report of the Secretary-General on the UN Organization Stabilization Mission in the Democratic Republic of Congo*, del 15 febbraio 2013 (UN Doc. S/2013/96, 2).

¹¹⁰ Il rapporto del Gruppo di esperti del 23 gennaio 2014 (UN Doc. S/2014/42) già contiene alcune significative notizie al riguardo (v. *Annex*, i paragrafi 225-238).

¹¹¹ V. l'intervento del Rappresentante speciale del Segretario generale, Abou Moussa, in UN Doc. S/PV.7065 del 20 novembre 2013, 2-3; nonché *Report of the Secretary-General on the Activities of the UN Regional Office for Central Africa and on the Lord's Resistance Army-Affected Areas*, del 14 novembre 2013 (UN Doc. S/2013/671, 3).

di informazioni circa il ruolo svolto nel conflitto dalle attività illecite di sfruttamento delle risorse naturali condotte dai *network* criminali che supportano i gruppi armati in lotta¹¹².

Volendo fare un sintetico bilancio delle iniziative finora adottate dal Consiglio di sicurezza sul tema del pericoloso legame tra *wildlife trafficking* e finanziamento dei conflitti armati, ci sembra evidente che il denominatore comune di tali iniziative sia costituito dalla percezione da parte del Consiglio che il *wildlife trafficking*, nel contesto di specifiche crisi oggetto della sua attenzione, assuma un carattere estremamente serio, concreto ed effettivo, quale ‘minaccia’(indiretta) per la pace e la sicurezza internazionale. Ciò in ragione dei legami che il fenomeno mostra di avere con il finanziamento dei gruppi ribelli e, quindi, con l'alimentazione continua della loro lotta armata (che, come noto, costituisce a sua volta un fattore di diretta minaccia per la pace internazionale).

4. (Segue): b) Il suo legame con il crimine transnazionale organizzato

Con riferimento al legame tra *wildlife trafficking* e crimine transnazionale organizzato, occorre partire dal fatto che il crescente rilievo del ruolo svolto da quest'ultimo nelle attività illecite di sfruttamento e commercializzazione di risorse naturali (in generale ed in particolare nell'ambito del *wildlife trafficking*¹¹³) ha determinato una accresciuta attenzione da parte del Consiglio di sicurezza nei confronti del fenomeno del crimine organizzato operante su scala internazionale¹¹⁴. Ciò si è tradotto in particolare, per quel che rileva qui ora ai nostri fini, nella risoluzione 2195(2014), approvata nel dicembre 2014 nel quadro delle risoluzioni in tema di “Threats to international peace and security”, e dedicata alle interconnessioni esistenti tra crimine transnazionale e terrorismo (dal punto di vista del contributo che il primo, attraverso molteplici attività illecite, di fatto fornisce al finanziamento del secondo).

Il ruolo svolto dal crimine transnazionale organizzato nell'ambito del *wildlife trafficking* (ed in particolare, ai nostri fini, soprattutto nello sfruttamento e traffico illecito di avorio, corna di rinoceronti, parti di altri animali selvatici, legname, carbone di legna, piante

¹¹² Si v. al riguardo il par 31 (in cui il Consiglio, dopo aver rilevato che i «drivers behind different armed groups' activities are varied and that there is no pure military solution to the problem of armed groups» sottolinea l'importanza «of enhanced political and conflict analysis to inform comprehensive military and civil responses to these armed groups across MONUSCO, including through collecting and analysing information on the criminal networks which support these armed groups» (nostro il corsivo).

¹¹³ Cfr. UNODC, *Organized Crime and Instability in Central Africa*, 2011. Sul punto v. anche UNEP/UNGL/MONUSCO, *Experts' Background Report on Illegal exploitation and Trade in Natural Resources Benefitting Organized Criminal Groups and Recommendations on MONUSCO's Role in Fostering Stability and Peace in Eastern DR Congo*, 15 aprile 2015, nonché OECD, *Terrorism, Corruption and Criminal Exploitation of Natural Resources*, Febbraio 2016; e, da ultimo, il recente UNEP/INTERPOL, *The Rise of Environmental Crime*, cit., soprattutto 41 ss.

¹¹⁴ Attenzione già peraltro molto elevata per effetto, come noto, del processo recente di ‘diversificazione’ che il crimine transnazionale ha subito, soprattutto nel corso dell'ultimo decennio, e del conseguente recente manifestarsi di nuove attività di carattere illecito e portata transnazionale, gestite da gruppi criminali organizzati e suscettibili, peraltro, di un potenziale impatto (spesso indiretto ma serio e concreto) sulla pace e la sicurezza internazionale (quali ad esempio pirateria, traffico di migranti, tratta di esseri umani, traffico di reperti archeologici, rapimenti a scopo di riscatto e *cyber-crime*). Queste attività, affiancando quelle più tradizionalmente dalla criminalità transnazionale (ad es. traffico di armi, e di droga), hanno di fatto contribuito ad un sensibile aumento, nel numero delle risoluzioni adottate dal Consiglio dal 2008 riconducibili al tema dell'“organized crime” (un incremento annuale del 26%).

medicinali) è in realtà complesso, variabile nel tempo, multiforme e sempre più sofisticato nel suo concreto articolarsi¹¹⁵ (in analogia con quanto peraltro si verifica nello sfruttamento e commercio illecito di altre risorse naturali, quali ad esempio i minerali o le pietre preziose). Nel lungo periodo, questo ‘organized wildlife crime’, favorito ed alimentato dalla diffusa corruzione esistente nei Paesi titolari delle risorse in questione, contribuisce ad indebolire economicamente (e politicamente) tali Paesi attraverso il pesante rallentamento dei tassi di crescita della c.d. economia lecita, la penetrazione del potere politico da parte degli stessi gruppi criminali coinvolti nelle attività di sfruttamento, una perdita ulteriore del potere di controllo sul proprio territorio (e sullo sfruttamento delle proprie risorse naturali) da parte delle autorità ufficiali, con il conseguente instaurarsi di un circolo vizioso di degrado del sistema economico-politico e di espansione dilagante ed inarrestabile dell’economia illegale gestita dal crimine organizzato. In tale contesto, quest’ultimo finisce per operare e diffondersi sempre più indisturbato, a fronte del venir meno della stessa fiducia delle popolazioni locali nei confronti dell’autorità statale¹¹⁶. Nei casi più gravi a ciò segue l’instaurarsi, di fatto, di un nuovo sistema di regolamentazione della vita economica e politica, ‘guidato’ dallo stesso crimine organizzato, che opera sulla base di un perverso intreccio tra espansione dell’economia illegale, crescita delle occasioni di lavoro, crescente fiducia da parte delle popolazioni locali nello sviluppo di ‘nuove istituzioni’ (alternative a quelle della legittima autorità di governo di fatto progressivamente esautorata), con conseguenti seri rischi per la stabilità a livello locale (e, indirettamente, regionale).

I settori economici maggiormente interessati dal coinvolgimento della criminalità organizzata nelle attività di sfruttamento e/o commercio delle relative risorse naturali selvatiche di fauna e flora sono quelli del legname pregiato, del legno per usi industriali, dei derivati del legno per uso alimentare e riscaldamento per le popolazioni rurali di numerosi Paesi in via di sviluppo di Africa, Asia ed America Latina (c.d. carbone di legna), dei beni

¹¹⁵ Lo sfruttamento e commercio illecito di tali risorse si caratterizza infatti per la partecipazione, nell’attività sia di sfruttamento che di commercio, di numerosi ‘attori’ – persone fisiche (i bracconieri, i tagliatori di legno privati, i singoli piccoli commercianti di risorse grezze ovvero avorio, corni di rinoceronte, legname, carbone di legna) e, talora, anche persone giuridiche (c.d. *white collars*, ad es. imprese multinazionali del settore del legno che deforestano in violazione o in assenza di legislazioni nazionali o sulla base di concessioni frutto di pratiche corruttive; o le imprese dei settori orafa, farmaceutico o di quello del legname per scopi industriali che, dopo aver acquistato nei ‘black markets’ partite grezze di risorse - avorio, corni di rinoceronte o legname pregiato - le trasformano o in prodotti destinati ancora a mercati ‘non ufficiali’ – il mercato nero dell’avorio e quello parallelo dei farmaci delle c.d. medicine tradizionali – o in prodotti ‘misti’ – come nel caso di prodotti a base di legno frutto dell’unione di partite di materia prima di diversa provenienza – o, infine, in prodotti destinati a mercati nei quali l’origine della materia prima non deve necessariamente essere evidenziata nei processi di etichettatura). Gli ‘attori’ sopra indicati operano accanto a (e spesso sono coordinati da) gruppi criminali organizzati transnazionali, che, di solito, curano il trasporto e la ulteriore ‘distribuzione internazionale’ delle risorse da essi spesso ottenute beneficiando di connivenze e della corruzione diffusa presso le autorità governative e di controllo dei Paesi (solitamente in via di sviluppo) di origine delle risorse stesse. Spesso infatti i gruppi criminali organizzati gestiscono capillarmente anche la raccolta delle risorse nei Paesi di loro origine (attraverso il coinvolgimento di una fitta rete di individui, ‘mercenari’ o ‘professionisti’, cooptati e coinvolti nella attività di bracconaggio o deforestazione). Lungo questa complessa ‘catena di fornitura’, operano peraltro – quali ulteriori rilevanti ‘attori’ - anche i gruppi armati o terroristici che risultano, talora, direttamente coinvolti nello sfruttamento e commercializzazione delle risorse, ma, più spesso, sono solo partecipi dei benefici finanziari derivanti dalla vendita (da essi indirettamente compiuta attraverso varie forme di ‘partnership’ stabilite con il crimine organizzato transnazionale) di risorse naturali di cui tali gruppi in vario modo illecitamente si impossessano.

¹¹⁶ Che diviene gradualmente incapace di esercitare le più elementari funzioni di controllo del proprio territorio, di *enforcement* della propria legislazione e di sanzione degli illeciti pur diffusamente commessi.

ornamentali di lusso, nonché il settore farmaceutico e quello della c.d. medicina tradizionale. In tali settori *driver* quali la domanda (estera) e gli squilibri interni dei Paesi titolari delle risorse, alimentano – senza soluzione di continuità – processi di illecito sfruttamento delle stesse risorse nei Paesi in via di sviluppo e di commercio, per larga parte ugualmente illecito, svolto lungo alcune rotte commerciali in direzione, principalmente, dei Paesi industrializzati¹¹⁷.

A fronte del crescente oggettivo rilievo di tali attività (ed in considerazione soprattutto del rilevante contributo – in termini di supporto finanziario – che le attività condotte dal crimine transnazionale organizzato nel settore dello sfruttamento e commercializzazione delle specie animali e vegetali pregiate possono fornire *anche* a gruppi terroristici o a gruppi armati¹¹⁸), il Consiglio di sicurezza, nel dicembre 2014, ha adottato la citata risoluzione 2195, nella quale, occupandosi per la prima volta in termini *generali* (cioè *senza* un *apparente* riferimento a situazioni geografiche *specifiche*¹¹⁹) del fenomeno del crimine transnazionale organizzato, si fa esplicito riferimento al contributo che (anche) le attività di sfruttamento e commercio di specie di fauna e flora in cui esso risulta coinvolto possono assumere (e di fatto assumono) per il finanziamento delle attività condotte dalle organizzazioni terroristiche (quali *ISIS*, *Al-Nusra* ed altri individui o entità associate con *Al-Qaeda*)¹²⁰. La risoluzione chiede inoltre, sul piano preventivo, agli Stati membri e agli organismi internazionali coinvolti nell'azione di contrasto del fenomeno, «to collect, analyse

¹¹⁷ Ad esempio: per l'avorio, soprattutto dalla Tanzania e dal Mozambico, attraverso il Burundi ed il Malawi, verso il sud-est asiatico e la Cina; per il corno di rinoceronte, da Sud Africa, Namibia, Botswana e Tanzania, verso la Repubblica Ceca, la Cina, il Vietnam e la Thailandia; per il carbone di legna, dal nord-est del Madagascar, dalle zone di conflitto della parte orientale della Repubblica democratica del Congo, attraverso l'Uganda, il Ruanda e il Burundi, nonché dalla Repubblica centrafricana, dal Mali e dal Sudan, verso i porti di Kenya e Somalia; infine, per i legnami pregiati, soprattutto dall'America Latina, dell'Asia insulare e dai Paesi dell'Africa centro-occidentale verso gli Stati Uniti ed i Paesi dell'UE.

¹¹⁸ In particolare, ai gruppi armati o terroristici operanti in zone nelle quali la abbondante disponibilità e l'agevole accaparramento di risorse naturali di fauna e flora di rilevante valore economico-commerciale rappresenta, per tali gruppi, un importante incentivo ad avvalersene per il finanziamento – rispettivamente – della propria attività terroristica e della lotta armata e per decidere di stabilire, a tal fine, connessioni appunto con la criminalità organizzata nella prospettiva di accrescere le occasioni di vendita e smercio delle risorse in questione lungo le rotte commerciali da essa controllate.

¹¹⁹ La risoluzione risulta infatti approvata, come già rilevato, nel quadro delle delibere vincolanti in tema di 'Threats to international peace and security' e non (come avvenuto in precedenza, a proposito di altre questioni riguardanti il fenomeno del crimine transnazionale organizzato) nel quadro di risoluzioni *specificamente* riferite *ad una particolare area geografica* nella quale il fenomeno nel caso di specie aveva assunto rilevanza. Tuttavia, in realtà, al di là dell'inquadramento formale dell'atto (quale determinato dal suo 'titolo' nell'ordine del giorno del Consiglio), va osservato (come da noi rilevato altrove: v. C.M. PONTECORVO, 'All that Glitters is not Gold'. *Sviluppi recenti in tema di contrasto al finanziamento del terrorismo: le sanzioni del Consiglio di sicurezza nei confronti di ISIS e Al-Nusra*, in *OIDU* 2015, 976 ss.) che nel testo della risoluzione (per effetto di un compromesso politico, raggiunto nel corso del dibattito che ne ha preceduto l'adozione circa la competenza o meno del Consiglio ad adottare una risoluzione *di carattere generale* in tema di crimine transnazionale organizzato con particolare riferimento ai suoi complessi rapporti con il finanziamento del terrorismo), viene fatto – spesso – riferimento al legame esistente tra crimine organizzato e terrorismo *in Africa*. Ciò tuttavia non incide, a nostro avviso, sulla portata e rilevanza della risoluzione 2195 approvata dal Consiglio, per quanto concerne il rilievo in essa attribuito – *in termini generali* – al fenomeno del crimine transnazionale organizzato in quanto suscettibile di determinare un impatto (indiretto, attraverso il finanziamento del terrorismo, ma importante) sulla stabilità politica e sulla pace a livello locale e regionale, come avvenuto nel caso (il finanziamento di *ISIS* ed *Al-Nusra*) che ne ha motivato l'adozione.

¹²⁰ V. il par. 7 del suo Preambolo, in cui il Consiglio esprime la propria preoccupazione «that terrorists benefit from transnational organized crime in some regions, including from....the illicit trade in natural resources, including...wildlife and charcoal...» (nostro il corsivo).

and exchange information, including law enforcement and intelligence information»¹²¹ e sollecita, altresì, un adeguato e maggiore «information sharing between Special Representative of the Secretary General, the Department of Peacekeeping Operations, the Department of Political Affairs, the Counter-Terrorism Executive Directorate, the UN Office on Drugs and Crime, the Counter-Terrorism Implementation Task Force and the UN Development Programme»¹²².

5. (Segue): c) Il legame con il traffico di armi

Nell'ambito di un recente riunione del Consiglio di sicurezza del 30 novembre 2015, promossa da Angola e Lituania e aperta alla partecipazione di tutti gli Stati membri delle Nazioni Unite e dei rappresentanti della società civile (nel quadro di un c.d. *Arria formula meeting*), si è affrontato anche il tema – emergente, ma di notevole rilievo ai fini della nostra analisi – del legame esistente, in termini di reciproche *interconnessioni*, tra il commercio illecito di armi leggere e di piccolo calibro¹²³ e il bracconaggio compiuto in Africa.

Sul tema, mai prima di tale *meeting* oggetto di una riunione *ad hoc* del Consiglio¹²⁴, quest'ultimo aveva in precedenza adottato varie risoluzioni (sia tematiche¹²⁵ sia riferite a specifiche situazioni di conflitto oggetto del suo esame¹²⁶) *indirettamente* riguardanti lo sfruttamento illecito di risorse naturali ed in particolare il rilievo in tale contesto del *wildlife trafficking*. Un ulteriore interessante riferimento era inoltre contenuto nelle conclusioni del rapporto del 2013 del Segretario generale sull'Africa centrale¹²⁷ (in cui si osserva che il

¹²¹ V. il par. 8.

¹²² Così il par. 19.

¹²³ Come precisato nella *concept note* del 30 novembre (dal titolo, coincidente con quello del *meeting*, «Arria Formula Meeting of the UN Security Council on the impact of illicit transfer of small arms and light weapons to poaching in Africa») che ha costituito la base dei lavori della riunione, «Much of the wildlife crime occurs in fragile or conflict-ridden zones, where militias can operate with relative impunity and there is an abundant supply of small arms and light weapons. The latter (ranging from sophisticated hunting rifles to military-style weapons) are the *principal tools used by poachers* to kill wildlife and to target protection officers and ... [they] are often *illicitly trafficked or introduced as temporary imports and subsequently diverted to the black markets*». Poiché spesso tali armi risultano non registrate, esse sono, di fatto, anche molto difficili da 'tracciare'. Accanto a ciò, si rileva nella stessa nota, la compresenza di circostanze quali l'assenza (o la presenza di inadeguati) «legislative frameworks regulating the manufacturing and transfers of arms and ammunitions» e di «norms prohibiting the illicit poaching» di fatto impedisce una «effective detection, investigation and prosecution of those apprehended on poaching or trafficking charges». Peraltro, «even when charges are brought, improper handling of evidence and/or witnesses is frequently an obstacle to successful convictions» (*ibidem*).

¹²⁴ Ma, ad esempio, oggetto di espresso riferimento nel testo della dichiarazione finale della riunione del G7 del giugno 2015 (in cui si legge «wildlife trafficking and associated small arms and ammunitions trade is being used, in some instances, to finance organized crime, insurgencies and terrorism»).

¹²⁵ Ad esempio, le risoluzioni 2117 (del 28 aprile 2015) e 2220 (del 22 maggio 2015) in tema di armi di piccolo calibro, nelle quali si riconosce espressamente il legame esistente tra illecito sfruttamento e commercio di risorse naturali e la proliferazione e commercio «as a major factor in fuelling and exacerbating conflict».

¹²⁶ Tra cui le già citate risoluzioni 2134 (del 28 gennaio 20) sulla crisi della Repubblica Centrafricana e la risoluzione 2136 (del 30 gennaio dello stesso anno) sul conflitto in atto nella Repubblica democratica del Congo).

¹²⁷ UN Doc. S/2013/297 del 20 maggio 2013.

poaching, e le sue potenziali interconnessioni con altre attività criminose e con lo stesso terrorismo rappresentano, «a grave threat to sustainable peace and security»¹²⁸).

Il Consiglio di sicurezza aveva inoltre (indirettamente) affrontato il pericoloso e biunivoco legame tra commercio illecito di armi e sfruttamento illecito di risorse naturali attraverso le iniziative sanzionatorie da esso adottate con riferimento ai conflitti della Repubblica democratica del Congo e della Repubblica Centrafricana. Infatti entrambi i regimi sanzionatori relativi a tali conflitti contengono criteri di *listing* riguardanti coloro che supportano i gruppi armati dei due Paesi attraverso il commercio illecito di risorse naturali nei quali si fa esplicito riferimento al «wildlife and wildlife products»; ed inoltre, in entrambi i casi, nei rapporti degli esperti che coadiuvano i rispettivi Comitati sulle sanzioni sono documentate le attività dei *poachers* ed il rilievo assunto dalle armi leggere sia in tale ambito sia in relazione al loro illecito traffico a favore dei diversi gruppi ribelli¹²⁹.

Nel corso del dibattito svoltosi nell'ambito della riunione dello scorso 30 novembre 2015, gli Stati membri hanno messo in evidenza l'opportunità (e l'urgenza), da un lato, di qualificare e considerare il *poaching*, in quanto alimentato dal (e, al tempo stesso, fonte di finanziamento per il) traffico illecito di armi, quale (indiretta) «minaccia alla pace e stabilità a livello regionale» e alla stessa sicurezza internazionale. Dall'altro, la necessità di una adeguata revisione e rafforzamento, a livello sia nazionale che internazionale, dei meccanismi e strumenti di contrasto del bracconaggio. Ciò attraverso, a livello locale: *i*) un rafforzamento delle legislazioni nazionali rilevanti (con l'introduzione – ove mancanti – di norme sull'illiceità dell'attività di *poaching* e la previsione di connesse sanzioni, una adeguata disciplina della produzione di armi e munizioni e l'introduzione di sistemi di controllo sulle loro importazioni ed esportazioni, accanto ad una rigorosa regolamentazione delle attività di caccia), *ii*) un incremento dei poteri delle autorità competenti (sia sul piano dell'accertamento e contrasto delle attività di *poaching* condotte dal *network* criminali e/o da gruppi armati, sia su quello della repressione e sanzione anche delle condotte illecite a ciò associate quali la produzione e traffico illecito di armi e munizioni) affiancato da una riforma del settore della sicurezza nazionale negli Stati coinvolti nel fenomeno (volta a prevenire il coinvolgimento di membri delle forze armate o di polizia nelle attività in questione), *iii*) l'introduzione di normative di carattere penale con riferimento all'attività di bracconaggio. A livello internazionale si è invece sollecitata una maggiore cooperazione in vista: *i*) di una più adeguata attuazione della Convenzione internazionale sul commercio di armi, *ii*) di una valutazione del modo in cui, attraverso tale convenzione, si possa prevenire

¹²⁸ Si v. anche il successivo rapporto S/2016/39 del 20 gennaio 2016, presentato sullo stesso tema dal Segretario generale, nel quale al *poaching* ed alle sue interconnessioni viene dedicata un'intera sezione (la IX). Riferimenti al legame tra *poaching* e traffico di armi sono infine contenuti anche in diverse risoluzioni adottate dalla Commissione Unite sulla prevenzione del crimine e la giustizia penale, dall'Ufficio delle NU per la lotta al traffico di droga e al crimine organizzato, dall'INTERPOL e nella recente risoluzione dell'Assemblea generale 69/314 del luglio 2015.

¹²⁹ In particolare, nel rapporto finale del gennaio 2015 del Gruppo di esperti che coadiuva il Comitato sulle sanzioni relative al conflitto in Congo (UN Doc. S/2015/19) vengono dettagliatamente documentate diffuse attività di bracconaggio compiute nel Garamba National Park localizzato alla frontiera nord-orientale tra RDC e Sud Sudan, e si sottolinea che «poachers from South Sudan, a mix of professional hunters and deserters from the army and police, operated in the park typically smuggling the ivory back to South Sudan» e che «the Congolese Army had also been involved, including through the distribution of firearms and ammunition to poachers» (nostro il corsivo). Inoltre, nel rapporto del Panel di esperti che affianca il Comitato sulle sanzioni riguardanti il caso della Repubblica Centrafricana del giugno 2014 (UN Doc. S/2014/52) si mettono in rilievo i legami esistenti tra le attività di bracconaggio ed il finanziamento del gruppo ribelle *Séléka*, direttamente coinvolto sia nelle attività di bracconaggio sia nella fornitura di armi e munizioni ai *poachers*.

l'impossessamento di armi da parte dei gruppi ribelli e dei *network* criminali coinvolti nello sfruttamento e traffico di specie pregiate di flora e fauna, *iii*) del riconoscimento del *wildlife trafficking* e delle attività illecite ad esso connesse (produzione e commercio illecito di armi e munizioni) quale 'serious crime' alla luce (e nel quadro) della Convenzione sul contrasto al crimine transnazionale organizzato ed, in particolare, del suo Protocollo sulle armi.

Pur senza l'adozione di un formale documento da parte del Consiglio di sicurezza in esito alla riunione, è evidente come i dibattiti in essa condotti siano particolarmente significativi. Ciò non solo in termini di contributo all'emergere (*rectius*, al formale riconoscimento dell'entità e portata) dei pericolosi e complessi legami esistenti (anche) tra *wildlife trafficking* e produzione e commercio illecito di armi e sul significativo ruolo esercitato (da entrambi i fenomeni) quale 'fueling factor' dei conflitti armati. Ma anche, evidentemente, in termini di preludio per ulteriori dibattiti (e, probabilmente, *atti ad hoc*) sul tema da parte dello stesso Consiglio di sicurezza nei prossimi mesi.

6. Osservazioni conclusive

Dall'analisi della prassi fin qui condotta emergono alcuni risultati interessanti che ci sembra opportuno provare a sintetizzare.

Un primo dato è certamente costituito dal fatto che le numerose iniziative (di dialogo e/o cooperative) intraprese dagli Stati sul tema del *wildlife trafficking* e i numerosi atti (normativi o operativi) adottati sul tema da diversi organi internazionali ai fini del suo adeguato contrasto costituiscono una prova evidente del *rilevato internazionale* e della *portata globale* che il tema ha ormai assunto per gli Stati. In questa prospettiva, l'adozione nell'ultimo biennio di atti *di carattere generale e ad hoc* da parte di organi 'universali' (quali l'Assemblea dell'ambiente dell'UNEP e, soprattutto, l'Assemblea generale delle Nazioni Unite) e di misure di contrasto sempre più 'mirate' da parte del Consiglio di sicurezza (volte a 'spezzare' le *liaisons dangereuses* che il fenomeno talora mostra con le materie oggetto di sua competenza) costituiscono il completamento di un percorso evolutivo sviluppatosi in realtà gradualmente nel corso dell'ultimo decennio.

Per quanto riguarda l'azione normativa dell'Assemblea generale (come noto, organo legislativo delle Nazioni Unite che con i propri atti esercita un ruolo di rilievo ai fini dello sviluppo progressivo del diritto internazionale), la sua risoluzione 69/314 del 2015 costituisce, a nostro avviso, una tappa particolarmente significativa nell'ambito del percorso evolutivo sopra citato di disciplina del fenomeno del *wildlife trafficking* a livello internazionale¹³⁰.

Ciò *in primis*, per il contributo offerto dalla risoluzione dell'Assemblea al riconoscimento del fenomeno dello sfruttamento e commercio illecito di specie selvatiche di fauna e flora *a)* quale fattispecie giuridica *autonoma* (nel quadro dei c.d. 'environmental crimes', nonché *b)* quale fattispecie *complessa* (date le numerose ripercussioni che come si è visto essa produce a livello ambientale, economico-sociale e a livello di sicurezza, sia interna sia internazionale); e, conseguentemente, anche ai fini della sua qualificazione *c)* come

¹³⁰ E in questa prospettiva, la recente risoluzione 70/301, adottata dall'Assemblea lo scorso 9 settembre sulla base del primo rapporto del Segretario generale in tema di contrasto al traffico illecito di specie selvatiche, rappresenta un nuovo ed importante 'séguito' che conferma e arricchisce ulteriormente il percorso evolutivo in atto quale noi ricostruiamo.

minaccia alla sicurezza umana. Un secondo interessante contributo ricavabile dalla risoluzione 69/314 è costituito dalla sollecitazione in essa rivolta agli Stati ai fini del riconoscimento del *wildlife trafficking* quale ‘serious crime’, ai sensi dell’art. 2 della Convenzione delle Nazioni Unite sulla lotta al crimine transnazionale, *quando originato da* attività che vedono il coinvolgimento di *network* criminali organizzati di carattere transnazionale. Ciò in considerazione delle implicazioni che tale riconoscimento è suscettibile di determinare sia sul piano teorico, ai fini della qualificazione (ulteriore) del fenomeno, sia sul piano operativo, dal punto di vista delle misure di contrasto conseguentemente adottabili dagli Stati. In terzo luogo, l’approccio ‘olistico’ al fenomeno del *wildlife trafficking* adottato dall’Assemblea nella risoluzione contribuisce a confermare il fatto che esso non costituisce più (‘solo’) un *problema di conservazione* delle risorse naturali, ma rappresenta un *problema complesso* che, come tale: *a)* richiede *i)* un’azione multisettoriale da parte degli Stati, nonché *ii)* un’azione multilivello sul piano internazionale (locale, regionale, internazionale); e *b)* merita di (e deve) essere monitorato dall’Assemblea generale, alla luce delle competenze generali di cui essa dispone in base alla Carta in ciascuno dei settori in cui il *wildlife trafficking* può determinare impatti negativi. Infine, il ruolo centrale che nella risoluzione del 2015 viene riconosciuto all’Assemblea nella disciplina e monitoraggio del fenomeno (attraverso la valutazione annuale dello stato di attuazione delle sue disposizioni sulla base di rapporti *ad hoc* periodici del Segretario generale), evidenzia altresì la possibilità di un significativo ruolo esercitabile dalla stessa Assemblea attraverso la propria attività normativa sia in termini di *indirizzo* dell’azione degli Stati (e, quindi, anche della armonizzazione complessiva delle azioni statali) sia in termini di *coordinamento* dell’azione intergovernativa degli Stati nonché di quella degli organi internazionali e degli attori coinvolti nell’attività di contrasto¹³¹.

Per quanto riguarda invece le iniziative recenti del Consiglio di sicurezza rilevanti in tema di *wildlife trafficking*, anch’esse – come evidenziato – rivelano molteplici profili di interesse.

Tali iniziative, che fanno seguito a quelle da esso già precedentemente intraprese per contrastare il ruolo del fenomeno quale di ‘fueling factor’ dei conflitti armati, rivelano la novità, significativa, di una crescente attenzione da parte del Consiglio per i (nuovi) legami che il *wildlife trafficking* mostra talora di avere (anche), da un lato, con i *network* criminali transnazionali e, dall’altro, con il traffico di armi. Ovvero con due fenomeni, come noto, di assoluto rilievo internazionale e, al tempo stesso, di notevole rilievo in termini di implicazioni per la pace e sicurezza internazionale.

In altri termini, la recente attenzione da parte del Consiglio di sicurezza *anche* per il perverso legame, biunivoco e complesso, che il *wildlife trafficking* mostra di avere con ciascuno dei due fenomeni citati (crimine transnazionale organizzato e traffico di armi), apre evidentemente nuove prospettive. Sia dal punto di vista della valutazione (e qualificazione) di tali fenomeni nei loro rapporti con il traffico illecito di specie selvatiche nell’ambito dei futuri dibattiti del Consiglio; sia dal punto di vista dell’adozione, in esito a tali dibattiti, di nuove delibere e misure volte a ‘spezzare’ tali ‘relazioni pericolose’ *allorquando*

¹³¹ Al riguardo, il recente rapporto del Segretario generale del giugno 2016 (contenente, come si è visto, *a)* la valutazione del fenomeno del *wildlife trafficking* dal punto di vista del suo rilievo internazionale, nonché *b)* dello stato di attuazione della risoluzione 69/314, oltre a *c)* una serie di raccomandazioni in vista di un’ulteriore rafforzamento dell’azione di contrasto) e la conseguente risoluzione assembleare 70/301 del 9 settembre scorso evidenziano, proprio, a nostro avviso, il concreto prodursi di tale attività di *indirizzo* e *coordinamento* esercitata dall’Assemblea generale sul piano internazionale.

suscettibili di costituire (direttamente o indirettamente) una *concreta* minaccia per la pace internazionale.