



SIOI
UNA Italy

OSSERVATORIO

sulle attività delle organizzazioni
internazionali e sovranazionali,
universali e regionali, sui temi di
interesse della politica estera italiana

OSSERVATORIO SULLE ATTIVITÀ DELLE ORGANIZZAZIONI INTERNAZIONALI E SOVRANAZIONALI, UNIVERSALI E REGIONALI, SUI TEMI DI INTERESSE DELLA POLITICA ESTERA ITALIANA

WORKING PAPER 1-2020



Ministero degli Affari Esteri
e della Cooperazione Internazionale

Il presente progetto di ricerca è stato realizzato con il contributo dell'Unità di Analisi e Programmazione della Segreteria Generale del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione internazionale (MAECI)

Direzione: Prof. **Pietro Gargiulo**, Ordinario di Diritto internazionale, Università degli Studi di Teramo e Direttore responsabile della Rivista della SIOI *“La Comunità Internazionale”*; Prof. **Ivan Ingravallo**, Associato di Diritto internazionale, Università degli Studi di Bari Aldo Moro e Redattore capo della Rivista della SIOI *“La Comunità Internazionale”*.

Comitato scientifico: Prof. **Nino Ali**, Università degli Studi di Trento; Prof.ssa **Ida Caracciolo**, Università degli Studi della Campania *“Luigi Vanvitelli”*; Prof.ssa **Marina Castellaneta**, Università degli Studi di Bari Aldo Moro; Prof. **Giovanni Cellamare**, Università degli Studi di Bari Aldo Moro; Prof. **Andrea Ciccarelli**, Università degli Studi di Teramo; Prof. **Giuseppe Nesi**, Università degli Studi di Trento; Prof.ssa **Carmela Panella**, Università degli Studi di Messina; Prof. **Piero Pennetta**, Università degli Studi di Salerno; Prof. **Marco Pertile**, Università degli Studi di Trento; Prof. **Andrea Spagnolo**, Università degli Studi di Torino; Prof.ssa **Francesca Vaccarelli**, Università degli Studi di Teramo.

Segreteria di Redazione: **Alessandra Scala**, Segretaria di Redazione della Rivista della SIOI *“La Comunità Internazionale”*.

La Collana dei *working paper* dell'Osservatorio sulle attività delle Organizzazioni internazionali e sovranazionali, universali e regionali, sui temi di interesse della politica estera italiana vuole essere uno strumento sia di raccolta dei lavori pubblicati nella pagina web dell'Osservatorio (www.osorin.it), sia di diffusione di ricerche e studi sui temi di cui l'Osservatorio si occupa.

SOCIETÀ ITALIANA PER LA ORGANIZZAZIONE INTERNAZIONALE

OSSERVATORIO SULLE ATTIVITÀ DELLE ORGANIZZAZIONI INTERNAZIONALI E
SOVRANAZIONALI, UNIVERSALI E REGIONALI,
SUI TEMI DI INTERESSE DELLA POLITICA ESTERA ITALIANA

WORKING PAPER 1-2020

MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI E DELLA COOPERAZIONE INTERNAZIONALE

I lavori pubblicati nel presente *working paper* sono stati elaborati nell'ambito del progetto di ricerca realizzato con il contributo dell'Unità di Analisi e Programmazione della Segreteria Generale del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione internazionale (MAECI)

Il presente *Working Paper* è stato realizzato con il contributo dell'Unità di Analisi, Programmazione, Statistica e Documentazione Storica del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, ai sensi dell'art. 23 *bis* del d.P.R. 18/1967.

Le posizioni contenute nella presente pubblicazione sono espressione esclusivamente degli Autori e non rappresentano necessariamente le posizioni del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale.

Proprietà letteraria riservata

© Copyright 2020 Editoriale Scientifica srl
Via San Biagio dei Librai, 39
89138 - Napoli
ISBN 978-88-9391-808

OSSERVATORIO SULLE ATTIVITÀ DELLE ORGANIZZAZIONI
INTERNAZIONALI E SOVRANAZIONALI, UNIVERSALI E REGIONALI,
SUI TEMI DI INTERESSE DELLA POLITICA ESTERA ITALIANA

INDICE

Presentazione della Collana dei Working Paper (Franco Frattini)

- FRANCO FRATTINI** – Gli assi principali della politica estera italiana
- GIUSEPPE NESI** – La riforma del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite: osservazioni d’insieme e recenti sviluppi su un tema di sicuro interesse per la politica estera italiana
- ANDREA SPAGNOLO** – L’Assemblea generale delle Nazioni Unite definisce le modalità di monitoraggio del raggiungimento degli obiettivi del *Global Compact sulle migrazioni*
- IVAN INGRAVALLO** – L’UE verso la Conferenza di riforma: tra funzionalismo e federalismo.
- ELENA FASOLI** – La 25a Conferenza delle Parti della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sul cambiamento climatico (Madrid, 2019): molti rinvii e qualche speranza.
- CHIARA TEA ANTONIAZZI** – Sotto esame: l’Italia e il terzo ciclo della Revisione periodica universale.
- FRANCESCA PERRINI** – *Un’Unione più ambiziosa. Il mio programma per l’Europa*. Il programma di Ursula von der Leyen per la nuova Commissione.
- ANNA PITRONE** – Il meccanismo europeo di stabilità: prospettive di riforma.
- MARCO SOAVE** – Africa We Want: la realizzazione dell’Agenda Donne, Pace e Sicurezza in Africa (2018-2028).
- ANGELO CASTELLANA** – Il programma di lavoro triennale per gli anni 2019-2022 della Commissione Interamericana delle Donne dell’Organizzazione degli Stati Americani.
- GRETA DI MATTIA** – La guerra nello Yemen: le origini del conflitto scandite dalle risoluzioni del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite (1).
- MARTINA DI GAETANO** – Gli scambi commerciali UE-ACP: quali prospettive per il post-Cotonou?.
- LORENZO GROSSIO** – Le nuove sfide della tecnologia 5G per la sicurezza cibernetica: l’approccio dell’Unione europea.
- NICOLA RUCCIA** – Il Meccanismo europeo di stabilità ai tempi del coronavirus: la medicina cura la malattia?.
- FRANCESCA DI GIANNI** – Recenti sviluppi dell’attività di alcune organizzazioni internazionali a tutela della salute dei migranti.
- NICOLA RUCCIA** – Cronaca di un fallimento annunciato: Eurogruppo, Consiglio e Consiglio europeo dell’aprile 2020.
- GRETA DI MATTIA** – La guerra nello Yemen (II): le violazioni delle norme di diritto internazionale umanitario e dei diritti umani commesse dalle parti del conflitto.
- ANNA PITRONE** – La *pandemic crisis support*: la nuova linea di credito del MES.
- LUCA MARTELLI** – La crisi più grave dalla seconda guerra mondiale: l’OIL costretta a rivedere la sua metodologia per fornire dati aggiornati inerenti l’impatto del COVID-19 sul mercato del lavoro.
- FRANCESCO GAUDIOSI** – La NATO: le prime iniziative di lotta alla pandemia da COVID-19 nel contesto atlantico.
- DONATO GRECO** – OMS e Covid-19: l’Assemblea mondiale della sanità alla sua 73a sessione.
- PIERRE CLÉMENT MINGOZZI** – La guerra in Siria: alle origini di un conflitto.
- NOEMI PACE** – Costi, opportunità e implicazioni economiche dei flussi migratori siriani.
- ELENA FASOLI** – ONU e attività di contrasto al cambiamento climatico: (ulteriore) rallentamento o accelerazione a fronte della pandemia?.

[GIAN MARIA FARNELLI](#) – Il contributo delle Nazioni Unite allo sviluppo dell'*International Cybersecurity Law*.

[LUCA MARTELLI](#) – L'impatto della pandemia sul mercato del lavoro giovanile: la possibile nascita della "lockdown generation".

[FRANCESCO GAUDIOSI](#) – Il Consiglio d'Europa: le iniziative relative alla lotta alla pandemia da COVID-19 nel contesto europeo.

[FEDERICA ROSSO](#) – Etiopia ed Eritrea a due anni dall'accordo di pace: un equilibrio fragile tra stabilità e tensioni.

Presentazione della Collana dei Working Paper

Il presente *working paper* raccoglie i contributi apparsi nel periodo da dicembre 2019 a giugno 2020 sul sito web (www.osorin.it) dell'Osservatorio sulle attività delle organizzazioni internazionali e sovranazionali, universali e regionali, sui temi di interesse della politica estera italiana. Obiettivo principale dell'Osservatorio è quello di diffondere presso un pubblico quanto più ampio possibile le attività delle organizzazioni internazionali, specialmente per quanto riguarda i temi di interesse prioritario per il ruolo internazionale del nostro Paese individuati dal Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale. Del resto, è evidente che le organizzazioni internazionali sono uno strumento indispensabile per la promozione della cooperazione internazionale tra gli Stati per il raggiungimento e la soddisfazione di obiettivi e bisogni comuni. La loro articolazione in universali e regionali, politiche e tecniche, permette di comprendere e approfondire tutto lo spettro delle tematiche di carattere politico, economico, sociale, umanitario (e altro) di interesse della Comunità internazionale. In tal modo, la loro attività costituisce uno strumento di grande supporto per la ricerca e l'analisi della realtà internazionale.

L'Osservatorio nasce dal partenariato tra la Società Italiana per l'Organizzazione internazionale (SIOI), che ha come finalità istituzionale la promozione della formazione, della ricerca e dell'informazione sui temi dell'organizzazione e della cooperazione internazionale, dello sviluppo delle relazioni internazionali e dell'integrazione europea, e gruppi di ricerca appartenenti a numerose Università italiane (quelle di Bari, della Campania, di Messina, Teramo, Torino e Trento).

I 28 testi raccolti in questo *working paper* affrontano molteplici tematiche di interesse per la politica estera italiana, tra cui il futuro del Mediterraneo allargato, incluse la situazione del Nordafrica e le crisi in Siria e nello Yemen, il contrasto ai cambiamenti climatici e la necessità di proseguire nello sviluppo sostenibile, le riforme della *governance* economico-monetaria dell'Unione europea, la sicurezza cibernetica. Numerosi sono stati anche i *papers* dedicati all'azione delle organizzazioni internazionali nella gestione della pandemia da Covid-19, che ha drammaticamente caratterizzato il primo semestre del 2020, mettendo in evidenza limiti e potenzialità della globalizzazione e aprendo interessanti prospettive per una politica estera multilaterale efficace.

La SIOI, creata con lo scopo di promuovere la ricerca, la formazione e l'approfondimento della conoscenza nel campo dell'organizzazione e della cooperazione internazionale, ha costantemente contribuito alla diffusione delle informazioni sulle attività delle organizzazioni internazionali attraverso la propria Rivista trimestrale "La Comunità Internazionale". Forte di questa esperienza e in considerazione della necessità di garantire ad un pubblico quanto più ampio possibile e in tempi più rapidi di quanto consenta un periodico trimestrale a stampa, la SIOI ha ideato l'Osservatorio *online* sulle attività delle organizzazioni internazionali.

Anche il presente *working paper* intende porsi quale utile strumento di supporto alla ricerca per tutti coloro che sono interessati all'attività delle organizzazioni internazionali, nello spirito multilaterale che da sempre privilegia la politica estera dal nostro Paese. Un sentito ringraziamento rivolgo all'Unità di Analisi, Programmazione, Statistica e Documentazione Storica del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale che, nel sostenere e promuovere l'Osservatorio, conferma ancora una volta tale impostazione, rinnovando il pluridecennale e fecondo legame con la SIOI e con il mondo accademico italiano.

Franco Frattini

**SIOI**

UNA Italy

OSSERVATORIO

sulle attività delle organizzazioni internazionali e sovranazionali, universali e regionali, sui temi di interesse della politica estera italiana

Gli assi principali della politica estera italiana*

Franco Frattini

Presidente della SIOI

Nelle more della diffusione di questo lavoro sui principali temi di interesse della politica estera italiana, gran parte delle riflessioni e delle preoccupazioni che esprimevo sembrano aver trovato conferma nei recenti avvenimenti nel Mediterraneo e nel Medio Oriente.

Rispetto al Mediterraneo di assoluto rilievo è la decisione della Turchia di assistere militarmente il Governo di accordo nazionale di Favez al Serraj in Libia. Si tratta di una mossa politica volta a mantenere una sfera di influenza nel Mediterraneo orientale, in larga parte connessa agli interessi energetici turchi in quell'area, che aumenta certamente il livello di tensione in un'area di assoluto interesse per l'Italia. Sul fronte opposto, cioè quello dei sostenitori del generale Haftar, l'impegno diretto della Russia ha a sua volta condotto a un rafforzamento dell'ipotesi di "sfere di influenza" rispettivamente di Mosca sulla Cirenaica e di Ankara sulla Tripolitania. È ipotizzabile, così come già avvenuto in Siria, che una intesa Turchia-Russia indichi prospettive per il futuro della Libia, attorno alle quali è interesse preciso dell'Italia e dell'Europa poter intervenire senza assistere passivamente agli eventi.

Per quanto concerne il Medio Oriente, l'uccisione del generale Qassem Soleimani nel corso di un raid su Baghdad nella notte tra il 2 e il 3 gennaio di quest'anno ha riaperto pericolosamente lo scontro tra Stati Uniti e Iran, con notevoli e gravi ripercussioni per tutti i Paesi di quell'area che rischiano di rimanere coinvolti in una escalation militare le cui conseguenze al momento non sono prevedibili (f.f. 8 gennaio 2020).

1. In questo intervento mi soffermerò su alcuni aspetti tematici relativi alle relazioni internazionali che sono particolarmente importanti per la politica estera dell'Italia e che sono oggetto di profonda evoluzione considerati i costanti e veloci cambiamenti della realtà mondiale.

In effetti l'Italia ha sempre avuto alcune linee guida nella sua politica estera, che si sono consolidate negli anni, al di là degli schieramenti politici che guidavano il Paese di momento in momento. Gli assi principali della politica estera italiana che prenderò in esame sono: l'integrazione nell'Unione europea; la cooperazione euro-atlantica, quindi i temi della sicurezza strategica e della NATO; la cooperazione nella regione mediterranea.

2. Per quanto concerne l'Unione europea la posizione dell'Italia è molto chiara e, quindi, non ha bisogno di particolari approfondimenti. L'Italia, Paese fondatore dell'attuale Unione europea, ha da sempre seguito e sostenuto un percorso di integrazione che vede l'Europa come un soggetto politico attivo in grado di sostenere e accompagnare l'azione degli Stati, senza mai sostituirsi o appropriarsi di competenze e

* Questo intervento prende spunto da alcune riflessioni svolte nel discorso inaugurale al *Master in Studi diplomatici* della SIOI, tenuto il 12 settembre 2019.

funzioni degli stessi. La sussidiarietà, che è un principio cardine dell'esercizio delle competenze dell'Unione europea, formalizzato nei Trattati sin dall'epoca della riforma di Maastricht (1992), serve proprio a questo scopo. Quando l'Unione, ancora oggi, per fortuna in maniera decrescente, si occupa di disciplinare aspetti tecnici (la dimensione delle vongole o delle uova e cose simili), fa qualcosa che potrebbe *non* fare. Al contrario, quando non elabora una strategia europea per l'immigrazione, *non* fa qualcosa che dovrebbe fare. Quindi, la visione dell'Italia dell'Unione europea è stata sempre nel senso che le decisioni politiche e strategiche debbono essere basate sulla solidarietà tra gli Stati membri. Le grandi politiche comuni devono vedere gli Stati lavorare per il bene comune e non gli uni contro gli altri. Ecco perché anche nella sua tradizione di Paese europeista, l'Italia non ha mai mancato di segnalare carenze, ritardi e incongruenze nell'attività dell'Unione.

Personalmente mi è capitato di farlo molte volte, non solo da Ministro degli Esteri, ma soprattutto da Vicepresidente della Commissione e da responsabile del portafoglio Giustizia, Libertà e Sicurezza. In questo secondo ruolo, nel quale rientravano materie di estrema importanza per la realizzazione dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia dell'Unione europea, ho messo in evidenza aspetti che oggi sono divenuti fattori di reale criticità nell'ambito dell'integrazione europea. Mi riferisco, ad esempio, alla carenza di una reale politica europea comune per la gestione delle grandi migrazioni e all'indebolimento della solidarietà reciproca tra gli Stati membri, anch'essa un pilastro dell'ordinamento dell'Unione, a vantaggio degli egoismi nazionali e della creazione di blocchi contrapposti tra Paesi membri.

Quindi, la visione dell'Italia sull'Unione europea è stata sempre nel senso di chiedere più forza politica, minore complicazione burocratica e più capacità di agire unitariamente dove davvero serve: nella sicurezza strategica, nella lotta al terrorismo, sulla scena internazionale. Se l'Europa, unita al suo interno, negozia accordi con i grandi attori del mondo – la Cina, gli Stati Uniti, la Russia (tra le grandi potenze di sempre) o l'India (tra gli Stati emergenti) – ha un peso; se lo fanno i singoli Stati membri, anche quelli più “grandi”, il peso è infinitamente minore.

La richiesta del nostro Paese è stata e sarà sempre, anche in futuro, ne sono certo, nel senso di una maggiore di integrazione dell'Europa sui grandi temi politici: per fare solo alcuni esempi posso fare riferimento alla sicurezza, alla difesa, all'integrazione finanziaria. Sotto quest'ultimo profilo non posso fare a meno di pensare all'azione portata avanti dal Presidente della Banca centrale europea, Mario Draghi, che con il *quantitative easing*, ha salvato l'eurozona. Non c'è dubbio che, nei momenti peggiori della crisi economica e finanziaria, l'affermazione “I will do whatever it takes”, cioè “farò qualunque cosa è necessaria”, ha mandato un messaggio chiaro e immediato ai mercati, agli speculatori, sulla volontà e capacità della Banca centrale europea di intervenire sul mercato attraverso l'acquisto di più titoli sovrani di quanto tutti gli speculatori messi insieme potevano fare. In questo senso, il *whatever it takes* ha salvato la zona euro dell'Unione europea in un momento in cui si parlava apertamente dell'uscita dall'euro della Grecia.

In sintesi ciò che voglio dire è che l'Europa, come *acquis* e come obiettivo, resta per l'Italia la priorità, una delle tre grandi priorità, che mai verrà meno, con qualunque governo, con qualunque maggioranza.

3. La seconda grande tematica alla quale voglio fare riferimento è la storica lealtà, collaborazione e integrazione euro-atlantica. L'Italia – grazie al coraggio e alla lungimiranza del Presidente De Gasperi, che ottenne una difficile fiducia in Parlamento per la strenua opposizione dell'allora Partito comunista italiano – risulta tra i Paesi fondatori anche della NATO, attraverso la firma del Trattato del Nord Atlantico (Washington, 1949). Il vincolo atlantico ci ha dato, nel corso di questi settant'anni, sicurezza e prosperità. Ci ha permesso di non vivere il dramma di quei Paesi che hanno attraversato gli anni della Cortina di ferro e che solo con il nuovo millennio sono entrati sia nella NATO sia nell'Unione europea. Da questo punto di vista credo che sia chiaro a tutti noi quanto sia stata importante la scelta del Presidente De Gasperi di sfidare frontalmente l'opposizione comunista dell'epoca promuovendo la partecipazione dell'Italia non solo al progetto di integrazione europea ma anche al progetto di cooperazione dell'Alleanza atlantica.

D'altra parte, se si guarda all'evoluzione successiva dei rapporti tra Italia e Unione europea, da un lato, e la NATO, dall'altro, è facile cogliere, già negli anni '80 del Novecento, quando ancora l'Unione Sovietica svolgeva un ruolo rilevante sulla scena internazionale, che diversi autorevoli esponenti del Partito comunista italiano – primo fra tutti il Presidente Giorgio Napolitano, Presidente onorario della nostra Società – compresero che la NATO era stata una scelta importante per l'Italia, una scelta di libertà.

Quando poi lo sviluppo successivo della realtà internazionale ha mostrato che l'Organizzazione aveva la forza e il coraggio sufficienti per affrontare la sicurezza globale, la NATO non ha esitato a porre le basi di una più stretta collaborazione e cooperazione con la Russia. Per me è ancora motivo di grandissimo onore essere stato il Ministro degli esteri che ha promosso lo storico evento che fu l'Accordo di Pratica di Mare (28 maggio 2002) con il quale fu creato il Consiglio NATO/Russia, la struttura nella quale la Russia e la NATO lavoravano insieme. Si tratta di una struttura che ancora oggi esiste, malgrado le evoluzioni negative e gli sviluppi più recenti. Tutto ciò per dire che l'Italia, Paese fondatore della NATO, per primo ha capito che per superare la divisione Est-Ovest, tra Russia e Occidente, e portare un contributo positivo alla soluzione delle tante crisi che affliggono la realtà internazionale, è necessario rinvigorire e rafforzare la collaborazione tra l'Occidente e la Russia, proprio attraverso strumenti come il Trattato istitutivo del Consiglio NATO/Russia.

La NATO è, quindi, ancora oggi un pilastro della politica estera italiana, anche se con una dimensione diversa da quella degli anni '50 e '60 del Novecento sotto molteplici punti di vista. Le sfide che oggi l'Organizzazione deve affrontare sono diverse da quelle del passato e derivano dalle c.d. "minacce asimmetriche": il terrorismo internazionale, la diffusione delle armi non convenzionali (chimiche e batteriologiche soprattutto), la *cyber security*, la nuova frontiera della sicurezza informatica.

Oggi un *cyber attack* è in grado di paralizzare non solo una banca o un'istituzione, ma anche uno Stato. Il primo attacco informatico a uno Stato si è verificato dodici anni fa, nel 2007, nei confronti della Repubblica di Estonia. In quella occasione, un attacco informatico, la cui origine non è stata mai chiarita, paralizzò per quasi due giorni il sistema bancario, il sistema di comunicazioni dell'apparato governativo estone e rese impossibili tutte le comunicazioni all'interno e verso l'esterno dell'Estonia. Fu in conseguenza di quest'attacco che l'Unione europea avviò le prime riflessioni su una

cyber security strategy e alcuni suoi Stati membri, tra cui l'Italia, contribuirono all'istituzione – con la firma del *Memorandum of Understanding* del 14 maggio 2008 – del *NATO Cooperative Cyber Defence Centre of Excellence*, con sede a Tallin, che ancora oggi è uno degli enti più avanzati in materia di *cyber defence*.

Tra gli aspetti di particolare interesse nella evoluzione della NATO, merita di essere segnalato anche il rafforzamento dei rapporti con Paesi terzi in aree di grande importanza strategica per l'Organizzazione: il Medio Oriente, l'Africa, il Mediterraneo. Di questa cintura di alleati fanno parte Paesi come la Giordania, la Tunisia, il Qatar, gli Emirati Arabi, con i quali la NATO mantiene rapporti regolari fondati sullo scambio di informazioni, la realizzazione di programmi di formazione e quant'altro, nell'intento di creare quel legame necessario per affrontare in uno spirito di collaborazione le minacce che provengono da quelle aree.

In relazione al ruolo della NATO vorrei anche accennare a una questione estremamente preoccupante: il deterioramento dei rapporti est-ovest rispetto alla strategia mondiale che le Nazioni Unite hanno in larga parte sostenuto e incoraggiato, il *nuclear weapons free world*. Gli aspetti più recenti delle difficoltà, della crisi, di tale obiettivo sono ben note.

L'*Accordo sul nucleare iraniano*, firmato a Vienna il 14 luglio 2015 dopo un lungo e difficile negoziato, finalizzato a prevenire la proliferazione nucleare iraniana a scopi non pacifici, è purtroppo interrotto bruscamente dal ritiro unilaterale dallo stesso da parte dell'amministrazione americana, con la conseguenza di un nuovo reale rischio di *escalation* da parte dell'Iran che ha già annunciato la ripresa dell'arricchimento dell'uranio.

Ciò comporta inevitabilmente il rischio di una proliferazione nucleare nel Medio Oriente allargato (un'area ricompresa tra il Mediterraneo e i confini dell'Iraq e dell'Afghanistan) caratterizzata dalla storica lotta per il potere tra sunniti e sciiti, che vede i due grandi attori regionali, Iran e Arabia Saudita, con le loro rispettive aree di influenza, contendersi il campo. In effetti, la politica nucleare iraniana influenzerà le scelte saudite e quelle israeliane in questo settore, con conseguenze che potrebbero essere devastanti per un'area regionale particolarmente instabile.

A questo si aggiunge che l'attuale *leadership* americana, il Presidente Trump, ha annunciato, con una mossa estremamente preoccupante, il ritiro (2 agosto 2019) degli Stati Uniti dall'Inf, *Intermediate-Range Forces Treaty*, lo storico trattato sul nucleare firmato da Ronald Reagan e Michail Gorbaciov l'8 dicembre 1987, il cui obiettivo è lo smantellamento dei missili nucleari a raggio intermedio installati dagli Stati Uniti e dall'allora Unione Sovietica sul territorio europeo. È preoccupante che gli Stati Uniti, dopo quella decisione, abbiano ripreso i test nucleari nel Pacifico, in un'altra delle aree calde del mondo per la presenza di forti interessi geostrategici della Cina, impegnata, tra l'altro, nella delicata trattativa con la Corea del Nord per la sospensione della proliferazione nucleare. L'iniziativa del Presidente Trump è un ulteriore messaggio estremamente pericoloso, data la forte proliferazione geopolitica della Cina, che non è più soltanto un gigante economico ma anche militare.

Quando un ex collega Ministro degli esteri cinese, con grande soddisfazione e orgoglio, mi ha raccontato che la Cina sta costruendo la decima corazzata e il ventesimo cacciatorpediniere, per non parlare delle sette portaerei già esistenti e in funzione, ho fatto un rapido conto e, sommando soltanto l'armamento navale cinese, ci avviciniamo

di molto all'intero arsenale degli Stati Uniti d'America nel mondo. Quindi, la ripresa dei test nucleari nel Pacifico costituisce un nuovo elemento di tensione estremamente pericoloso.

Se a ciò aggiungiamo che negli ultimi anni, per diverse ragioni (la crisi ucraina, le pressioni di alcuni Paesi dell'Est Europa, gli errori dell'amministrazione USA nel secondo mandato del Presidente Obama), gli Stati Uniti hanno spinto l'Europa a riprendere la strategia missilistica di contenimento anti-russo, con l'installazione di missili NATO in Polonia e in Romania, determinando la reazione russa che ha installato gli SS20 a Kaliningrad (la piccola *enclave* russa in Lituania), viene da chiedersi se tutto ciò sia coerente con una idea di sicurezza che punta a un mondo senza armi nucleari, che contrasti il terrorismo e per la stabilizzazione del Medio Oriente e dell'Africa. Quindi l'altro grande problema è il raffreddamento delle tensioni tra Est e Ovest, una *de-escalation* che fortunatamente il nuovo Presidente ucraino Zelens'kyj ha accolto nei suoi primi passi favorendo lo scambio di prigionieri con la Russia. È un passo recente e molto importante che potrebbe portare a una distensione tra l'Ucraina e la Russia e, a seguire, a una *de-escalation* tra Unione Europea/NATO e Federazione russa con i suoi alleati, la Turchia e l'Iran, che hanno un peso essenziale nelle nostre relazioni internazionali.

4. L'altra grande priorità nella politica estera italiana è il Mediterraneo. Negli anni l'Italia ha consolidato un ruolo specifico nel Mediterraneo che, per ragioni storiche e geografiche, non solo è diverso da quello che hanno altri Paesi occidentali, ma è anche riconosciuto dagli Stati e da tutti gli altri attori che gravitano in quell'area.

L'Italia è forse l'unico Paese che parla con la medesima amicizia ai palestinesi e agli israeliani, che ha rapporti con gli Emirati arabi ma al tempo stesso ha relazioni con il Qatar.

È il Paese che ha in Libia una presenza storica e diverse collaborazioni, ma al tempo stesso è in grado di essere presente in Niger e in Ciad, cioè nei luoghi dove si creano i flussi migratori che attraversano la Libia e arrivano nel Mediterraneo.

L'Italia – al di là della sciagurata vicenda di Giulio Regeni – ha un rapporto significativo con l'Egitto nel settore energetico, ma ha relazioni anche con i “nemici” dell'Egitto, ad esempio con la Turchia – di cui siamo il primo *partner* economico bilaterale – che è l'antagonista principale dell'Egitto sulla scena libica in quanto sostiene il governo di Al-Sarraj a Tripoli, mentre l'Egitto appoggia l'entità di Tobruk con il generale Haftar. L'Italia, dal canto suo, ha rapporti con gli uni e con gli altri, come dimostrano i recenti incontri a Roma tra rappresentanti del nostro Governo sia con il Generale Haftar sia con il Presidente Al-Sarraj.

È in ragione del nostro tradizionale ruolo nel Mediterraneo che abbiamo avuto e ancora abbiamo rapporti con la Siria, che nascono da una storica collaborazione con quel Paese attraverso le missioni archeologiche di Aleppo e Palmira che, di recente hanno contribuito a salvare parte del patrimonio culturale dell'umanità conservato in quelle zone, nonostante lo scempio fatto dal Daesh. Così come abbiamo fatto agli inizi degli anni 2000, in Iraq, partecipando a missioni di *peacekeeping* che nel loro mandato avevano anche il compito della protezione del patrimonio culturale, quello straordinario patrimonio delle antiche civiltà della Mesopotamia.

Il riferimento al *peacekeeping* mi consente di richiamare il ruolo che l'Italia ha svolto e sta svolgendo nella *United Nations Interim Force in Lebanon*, la UNIFIL. Istituita originariamente nel 1978, dopo gli scontri armati del 2006 tra i libanesi di Hezbollah e le forze militari israeliane, l'UNIFIL per ben quattro volte è stata guidata dall'Italia anche perché i contendenti sul campo riconoscono il ruolo di stabilizzazione svolto dai nostri militari in quella zona "cuscinetto" che si trova tra il sud del Libano e il nord di Israele.

Allora, perché il Mediterraneo è una priorità per la nostra politica estera? Innanzitutto perché l'Italia condivide con quella parte del mondo un contributo di storia, cultura, arte, architettura che ha radici millenarie e ciò costituisce un fattore di estrema importanza nello scacchiere nordafricano.

Una seconda ragione è costituita dal nostro interesse nazionale: per ragioni geografiche l'Italia è la frontiera avanzata nel Mediterraneo e, quindi, è necessario occuparsi di quest'area purtroppo molto instabile e attraversata da molte crisi.

Si pensi a ciò che sta accadendo in Siria, un Paese che sta vivendo da otto anni una sanguinosa guerra civile e rispetto al quale l'Italia sta portando avanti un'azione per lo più diretta a venire incontro alle esigenze umanitarie di un popolo che sta pagando un prezzo enorme per una guerra combattuta per procura. Cerco di chiarire meglio ciò che intendo dire. La guerra siriana è sostanzialmente una guerra tra sunniti e sciiti che danno il loro appoggio politico, finanziario e militare alle loro parti che operano in quel conflitto. Gli Sciiti di Assad sono sostenuti dall'Iran e dal Libano, mentre i sunniti sono appoggiati dall'Arabia Saudita e dalla Turchia. In mezzo vi sono la popolazione civile siriana e le minoranze, soprattutto quella curda, che hanno subito il martirio di centinaia di migliaia di uomini, donne e bambini. Quindi in Siria si combatte per procura tra sciiti e sunniti nella assoluta assenza dell'Unione europea, che ha lasciato la gestione della crisi ai grandi attori mondiali: alla Russia, che ha deciso di intervenire, sbaragliando il Daesh in poche settimane; agli Americani che, dopo il pericoloso disimpegno di Obama, si sono impegnati nuovamente nella lotta al terrorismo (che non è affatto sconfitto); ai Turchi, che come potenza regionale pretendono di svolgere un ruolo nell'area. Nonostante l'assenza dell'Unione europea, l'Italia ha potuto impegnarsi sui temi della salvaguardia del patrimonio culturale e, soprattutto, contribuendo allo smantellamento degli arsenali chimici di Assad. Tra il 2013 e il 2014 l'Italia ottenne il ruolo di *partner* nell'operazione di trasporto e smantellamento degli arsenali chimici siriani, offrendo anche un porto sicuro per il passaggio delle armi da smantellare (il porto di Gioia Tauro), che poi furono prelevate da una nave americana attrezzata per la polverizzazione e la distruzione.

Il ruolo dell'Italia è fondamentale anche in Libia, non solo per gli storici rapporti che abbiamo con quel Paese ma anche perché siamo il Paese meglio attrezzato per far capire che in Libia non si può continuare a combattere una guerra tra potenze arabe per l'affermazione pura e semplice di un potere di occupazione del territorio. A chi segue più da vicino le vicende dell'area mediterranea non sarà sfuggito che sul tema libico, da almeno cinque anni, la Lega Araba non riunisce un *summit*, perché divisa al suo interno. Da un lato c'è l'Arabia Saudita con i suoi alleati (Emirati arabi, Kuwait, Egitto), e dall'altro lato c'è il Qatar. Questi due schieramenti sostengono, soprattutto attraverso la fornitura di armamenti, le due fazioni libiche in lotta tra di loro, ancora una volta sulla pelle del popolo libico e favorendo la riapertura delle rotte del traffico di droga, di armi

e di esseri umani, di cui ovviamente le organizzazioni di criminalità internazionale e il terrorismo approfittano ampiamente. Il ruolo dell'Italia rispetto a una situazione così complessa e pericolosa è convincere tutti gli interlocutori che il vuoto di potere va riempito con un governo di unità nazionale che tenga conto di tutte le entità libiche e che questa è l'unica soluzione per portare stabilità in quel tormentato Paese. La Libia è stato un Paese unito soltanto dallo scettro di Re Idris e dal governo del dittatore Gheddafi; per il resto è un Paese diviso in tante regioni (il Fezzan, la Cirenaica, la Tripolitania) e tribù (i berberi, i tuareg, etc.). Rispetto a un Paese con tali caratteristiche è un errore pensare di appoggiare una fazione contro l'altra ed è invece necessario favorire un processo inclusivo come avevamo cercato di fare nel 2011 al momento della caduta di Gheddafi. Il disimpegno degli Stati Uniti di lì a poco avrebbe dovuto portare a un ruolo più significativo per l'Unione europea che, invece, fu travolta dalla crisi economica e finanziaria. Dopo sette anni è del tutto evidente l'incapacità dell'Unione europea di giocare una partita geostrategica in grado di fermare le lotte di potere tra le potenze arabe.

Ciò ha anche a che fare con l'immigrazione, con i flussi di disperati che per diverse ragioni lasciano il continente africano. Voglio sottolineare un dato: nel bilancio dell'Unione che si sta preparando e che spero sia modificato in vista dell'insediamento della nuova Commissione europea, si prevede di dare alla Turchia, per frenare il flusso dei migranti dalla Siria attraverso i Balcani, circa 5 miliardi di euro, cioè molto di più della consistenza dell'intero Fondo europeo dell'Africa. Un dato, questo, che rende palese la grande sottovalutazione dell'Unione europea riguardo alla necessità di investire massicciamente in Africa per creare condizioni di sviluppo che prevengano i flussi migratori.

Questo è un altro punto sul quale l'interesse dell'Italia è evidente e che deve portarci a fare tutti gli sforzi necessari affinché il tema delle migrazioni diventi centrale nelle agende di lavoro delle istituzioni europee con l'obiettivo della realizzazione di una veritiera politica comune dell'immigrazione, accompagnata da scelte politiche ed economiche che investano *sull'Africa e in Africa* quale unico strumento per fermare la pressione migratoria e per garantire la sicurezza nel Mediterraneo.

Iniziative per promuovere questi obiettivi sono state già realizzate in passato e hanno prodotto buoni risultati. Penso, ad esempio, ai progetti di "migrazione circolare" legati ai lavoratori stagionali che come commissario europeo ho favorito rispetto a diversi Stati membri dell'Unione e che oggi andrebbero assolutamente ripresi; ma penso anche al ruolo che possono svolgere le iniziative di "microcredito" rispetto alle quali il nostro Paese da tempo si è attrezzato con l'istituzione dell'*Ente nazionale per il microcredito* che tra le sue finalità ha anche quella di promuovere e sostenere lo sviluppo economico e sociale di Paesi in via di sviluppo.

5. Questi, in breve sintesi, sono gli assi che ritengo prioritari per la politica estera italiana e che il nostro Paese dovrebbe impegnarsi a portare avanti e sviluppare, forte di una diplomazia apprezzata nel mondo per la sua professionalità, ragionevolezza e buon senso e di una solida e forte struttura istituzionale statale.

**SIOI**

UNA Italy

OSSERVATORIO

sulle attività delle organizzazioni internazionali e sovranazionali, universali e regionali, sui temi di interesse della politica estera italiana

La riforma del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite: osservazioni d'insieme e recenti sviluppi su un tema di sicuro interesse per la politica estera italiana

Giuseppe Nesi

Professore ordinario di Diritto internazionale, Università degli Studi di Trento

È ormai da più di un quarto di secolo che il tema della riforma del Consiglio di sicurezza è all'ordine del giorno dei lavori delle Nazioni Unite. La divergenza delle posizioni e l'inconciliabilità su alcuni punti hanno reso sterili i tentativi di pervenire a una proposta condivisa dagli Stati membri o almeno dai due terzi di essi, maggioranza indispensabile dall'autunno del 1998 per adottare risoluzioni o decisioni dell'Assemblea generale in merito alla riforma (A/RES/53/30).

Tutti gli Stati si dicono favorevoli a una riforma del Consiglio di sicurezza. Ma occorre riconoscere che si è nella realtà molto lontani non soltanto da una conclusione del negoziato ma anche da un adeguato approfondimento degli argomenti che formano la sostanza di una possibile riforma.

All'attuale situazione, che con un eufemismo si potrebbe definire paludosa, hanno contribuito diversi fattori, dalla rigidità delle posizioni negoziali dei diversi schieramenti alla solo apparente disponibilità di alcuni membri permanenti del Consiglio ad accogliere, almeno sulla carta e soltanto su questioni particolari, le istanze di rinnovamento.

Dopo quindici anni (1993-2008) di negoziati all'interno *dell'Open-ended Working Group on the Question of Equitable Representation on and Increase in the Membership of the Security Council and Other Matters related to the Security Council* (d'ora in poi, OEWG), dal 2008 la formula dell'*Inter-Governmental Negotiations* (IGN) in Assemblea generale regola il dibattito che si trascina, di sessione in sessione, avendo ad oggetto i cinque "pilastri" del negoziato: la categoria della *membership* del Consiglio, la questione del veto, la rappresentanza regionale, la dimensione complessiva del Consiglio allargato e i suoi metodi di lavoro e, infine, i rapporti tra Consiglio di sicurezza e Assemblea generale (decisione 62/557 dell'Assemblea generale del 15 settembre 2008, confermata dalla decisione dell'Assemblea generale 72/557 del 29 giugno 2018)*.

Anche nel corso della 73ma sessione dell'Assemblea generale, tra il 2018 e il 2019, il dibattito nell'IGN ha riguardato questi punti. Ritenendo che il negoziato potrebbe svolgersi in maniera più rapida in presenza di un testo consolidato, gli Stati favorevoli a un ampliamento della componente permanente del Consiglio, e cioè i G4

* L'IGN da un punto di vista procedurale è una sorta di passo del gambero dei negoziati dal momento che questi negoziati, pur rimanendo informali ("no vote, no record, single undertaking...") dovranno comunque ritornare all'OEWG, altro foro informale.

(Brasile, Germania, Giappone e India), hanno fatto pressione per l'adozione di un testo che raccolga le principali posizioni degli Stati. Nonostante non si tratti di un'idea nuova dal momento che già nel 2015 – dopo lunghe e inutili trattative e momenti di alta tensione – venne fatto circolare un *Framework Document* che non ebbe successo, i coordinatori del negoziato hanno nuovamente provveduto anche nel corso di questa sessione a presentare dei testi, sui quali tuttavia si sono registrate posizioni negative proprio in ragione della natura delle riunioni e in particolare la loro informalità. Con il risultato, ovviamente, di rallentare il negoziato e di alzarne i toni.

In realtà, nell'ultima sessione dell'Assemblea generale l'unica novità è stata la presentazione da parte della Rappresentante permanente d'Italia all'ONU di un documento che ha formalizzato e precisato, a nome di *Uniting for Consensus* (d'ora in poi, UfC), soprattutto due aspetti della riforma: la categoria di *membership* e la dimensione complessiva del Consiglio allargato. Nel suo discorso del 20 novembre 2018 l'Ambasciatrice Zappia ha chiaramente esposto, con numeri, riferimenti a gruppi geografici e a categorie di Stati, la sostanza della proposta di UfC, risultato di diversi “adjustments made over the years in response to feedback from the different rounds of negotiations”.

La proposta mira a creare nuovi seggi non permanenti di più lunga durata, insieme a una più equa distribuzione tra i gruppi regionali. In quest'ottica, il Consiglio riformato dovrebbe essere composto da ventisei seggi, ventuno dei quali non permanenti, così distribuiti: sei seggi agli Stati africani, di cui tre di più lunga durata; cinque seggi al gruppo asiatico-pacifico, di cui tre di più lunga durata; quattro seggi ai Paesi latino-americani e caraibici, di cui due di più lunga durata; tre seggi al gruppo degli Stati occidentali, di cui uno di più lunga durata; due seggi ai Paesi dell'Europa orientale e un seggio riservato ai piccoli Stati e alle piccole isole, che non perdono comunque il diritto di competere anche sui seggi assegnati ai gruppi geografici ai quali appartengono.

Dall'ultimo scorcio del secolo scorso ad oggi molto è cambiato nei rapporti tra Stati e all'interno delle stesse Nazioni Unite. Basti pensare a un semplice dato: nel 1993 la quota di finanziamento ordinario a carico della Repubblica popolare cinese, membro permanente del Consiglio, era lo 0,77 per cento del bilancio ordinario dell'ONU, facendone così uno dei più modesti contribuenti. Oggi, con il 12,005, è il secondo contribuente, dopo gli Stati Uniti. Per non parlare delle straordinarie, e in alcuni casi difficilmente immaginabili, novità introdotte nelle competenze del Consiglio di sicurezza dalla prassi, con la nascita (e la fine delle attività) dei tribunali penali internazionali *ad hoc*, il proliferare dei comitati sanzioni, l'evoluzione delle caratteristiche essenziali delle operazioni di mantenimento della pace, la continua revisione dei metodi di lavoro del Consiglio e dei suoi organi sussidiari etc.

Non può dirsi che il negoziato sulla riforma del Consiglio di sicurezza abbia conosciuto analoghi sviluppi. Occorre tuttavia riconoscere al negoziato il merito di avere obbligato gli Stati membri ad impegnarsi in un confronto serrato di idee e di posizioni sul ruolo e sulle modalità di azione dell'organo principale dell'ONU con competenza primaria nel mantenimento della pace e della sicurezza internazionali. E il dibattito e lo scambio di idee hanno certamente permesso un confronto costruttivo su alcune questioni e, in alcuni casi, il raggiungimento di risultati tangibili da parte

dell'intero sistema ONU. Ci riferiamo, ad esempio, nel primo caso all'approfondimento del dibattito sulla questione del veto; nel secondo alla risistemazione dell'intera, delicatissima tematica dei metodi di lavoro del Consiglio e dei suoi organi sussidiari. Quanto alla questione del veto, ormai ritenuta non più rinviabile da parte della stragrande maggioranza degli Stati membri, è significativo che sull'onda delle pressioni di piccoli Stati uno dei membri permanenti abbia avanzato la proposta di limitare il ricorso al potere di veto e addirittura di escluderlo in alcune circostanze. Il dibattito sul punto sembra per il momento essersi arenato ma non è da escludere che esso venga ripreso, anche approfittando delle prossime riunioni dell'IGN. Sull'annosa questione dei metodi di lavoro del Consiglio si è invece pervenuti a risultati "pratici" con l'adozione di un documento che, pur essendo allegato a una nota del Presidente del Consiglio di sicurezza, costituisce una reale risistemazione di una tema cruciale in relazione alla riforma del Consiglio (S/2017/507).

Il raggiungimento di questi risultati dovrebbe comunque essere considerato positivamente, soprattutto in un momento storico nel quale il multilateralismo appare in crisi profonda specialmente in alcuni dei Paesi che ne hanno tradizionalmente fatto la base della loro politica estera. In tale quadro, mentre appare difficile immaginare immediati, reali progressi nel negoziato sulla riforma del Consiglio di sicurezza, gli Stati che davvero hanno a cuore la riforma dovrebbero preservare l'*acquis* e, realisticamente, restringere i termini del negoziato ai temi sui quali, come si è dimostrato, possono raggiungersi risultati condivisibili dall'intera *membership*.



SIOI

UNA Italy

OSSERVATORIO

sulle attività delle organizzazioni internazionali e sovranazionali, universali e regionali, sui temi di interesse della politica estera italiana

L'Assemblea generale delle Nazioni Unite definisce le modalità di monitoraggio del raggiungimento degli obiettivi del *Global Compact sulle migrazioni*

Andrea Spagnolo

Ricercatore di Diritto internazionale, Università di Torino

Il 29 luglio 2019 l'Assemblea generale delle Nazioni Unite ha adottato la [risoluzione n. 73/326](#) con cui ha stabilito il formato e le modalità organizzative dell'[International Migration Review Forum](#), la sede istituzionale dove potranno essere discussi i progressi nell'attuazione degli obiettivi definiti dal [Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration](#) (d'ora in poi *Global Compact sulle migrazioni* o patto).

Giova ricordare che il *Global Compact sulle migrazioni* rappresenta il primo tentativo di elaborazione di politiche e principi condivisi a livello internazionale per la gestione dei movimenti di massa dei migranti. Insieme al [Global Compact on Refugees](#) rappresenta altresì la conclusione dell'iter avviato con la [Dichiarazione di New York per i rifugiati e i migranti del 2016](#), con cui si auspicava l'adozione di strumenti giuridici a livello internazionale per la gestione dei flussi migratori massivi e la condivisione delle responsabilità per quanto riguarda l'accoglienza dei rifugiati.

Il *Global Compact sulle migrazioni*, oltre a enunciare una serie di principi-guida, elenca ventitré obiettivi, dichiaratamente non vincolanti, che gli Stati si impegnano a realizzare per rendere sicuro, ordinato e regolare l'intero ciclo migratorio, dall'origine dei flussi fino all'integrazione dei migranti negli Stati di destinazione. Inoltre, e qui veniamo alla rilevanza della risoluzione in commento, il patto, al punto 49, prevede l'istituzione di una procedura di monitoraggio del rispetto degli obiettivi concordati dagli Stati. Della responsabilità di tale procedura è investita l'Assemblea generale, nel cui ambito avrebbe dovuto essere istituito proprio l'*International Migration Review Forum*, che ogni quattro anni dovrà riunirsi per verificare i progressi nell'attuazione del *Global Compact sulle migrazioni*.

L'importanza della risoluzione n. 73/326 sta proprio nell'aver dato forma alla procedura di monitoraggio del patto che ora può essere brevemente descritta nei suoi tratti salienti.

Anzitutto, viene confermata l'impostazione prevista nel *Global Compact sulle migrazioni* per ciò che riguarda l'investitura dell'Assemblea generale come sede istituzionale dell'*International Migration Review Forum*, con la duplice conseguenza che a) la Presidenza è affidato al Presidente dell'Assemblea e b) verranno utilizzate anche le stesse regole di procedura di quell'organo (punto 1). Viene altresì confermato che il forum si dovrà tenere ogni quattro anni, con avvio nel 2022. È interessante notare che la partecipazione degli Stati è prevista "at the highest possible political level" (ibidem).

È importante notare che la partecipazione al forum è consentita a tutti gli Stati membri delle Nazioni Unite e a tutti gli istituti specializzati che abbiano uno status di osservatore (punto 2). Ciò significa che potranno partecipare anche Stati che non abbiano adottato il *Global Compact sulle migrazioni* nel corso della conferenza di Marrakech o che non abbiano votato a favore della [risoluzione n. 73/195](#), con cui l'Assemblea generale aveva espresso il suo sostegno al patto.

L'*International Migration Review Forum*, che durerà quattro giorni, prevede, ai sensi della risoluzione n. 73/236, una sessione plenaria iniziale, l'organizzazione di quattro tavole rotonde tematiche sui ventitrè obiettivi del patto e una sessione plenaria conclusiva, in cui il forum sarà chiamato ad adottare una *Progress declaration* (punti 25-26), su cui si tornerà a breve.

Le tavole rotonde si caratterizzeranno per una struttura che consentirà la partecipazione delle c.d. *national human rights institutions* e della società civile (punti 5-7). Il forum, dunque, rispecchia la volontà di continuare il dialogo sulle migrazioni su più livelli, con pieno coinvolgimento di attori infra-statali (punto 8).

Un ruolo importante è affidato all'Organizzazione internazionale per le migrazioni (OIM), che coordina lo [United Nations Network on Migration](#), una struttura di supporto per gli Stati nell'attuazione degli obiettivi del patto. In ossequio a tale ruolo, il Direttore Generale dell'OIM con la risoluzione n. 73/236 è chiamato a svolgere un ruolo di 'facilitatore' nelle tavole rotonde tematiche istituite i progressi nell'attuazione del *Global compact sulle migrazioni* (punti 9, 21 e 23).

Le tavole rotonde potrebbero giovare dei contenuti dei rapporti inviati dai singoli Stati sull'attuazione degli obiettivi del patto; la risoluzione prevede che gli Stati possano "on a voluntary basis" allegare simili rapporti alle loro dichiarazioni presentate in sede di apertura della sessione plenaria di apertura (punto 20).

Come si diceva poc'anzi, l'*International Migration Review Forum* dovrà adottare una dichiarazione finale (la *Progress declaration* di cui si faceva menzione) che conterrà una valutazione dello stato di attuazione degli obiettivi, le sfide ancora aperte e le raccomandazioni rivolte agli Stati (punto 26).

In sede di commento si possono svolgere alcune brevi riflessioni.

Anzitutto, pur nella consapevolezza che il *Global Compact sulle migrazioni* non possa essere ascritto alle classiche categorie delle fonti del diritto internazionali (trattati e consuetudini), la formalizzazione di una procedura di monitoraggio del raggiungimento – e dell'attuazione – degli obiettivi inclusi nel documento potrà, entro certi limiti, svolgere un ruolo nella determinazione delle politiche migratorie degli Stati.

A tal proposito, è necessario ricordare che gli Stati che hanno adottato il *Global Compact sulle migrazioni* hanno deciso di utilizzare verbi quali «commit», nella versione inglese, ed «engageons» nella versione francese, per impegnarsi al raggiungimento degli obiettivi. Ciò sembra effettivamente indicare l'assunzione di una qualche forma di impegno politico da parte degli Stati, ciò che può ingenerare legittime

aspettative di condotta, soprattutto nell'ambito di un documento che definisce il perimetro della cooperazione statale nella gestione dei flussi migratori. Non si può escludere, quindi, che una condotta statale difforme dagli obiettivi previsti nel patto possa essere oggetto di una qualche protesta sul piano internazionale; l'*International Migration Review Forum* potrà costituire la sede istituzionale privilegiata per un simile dibattito. Se, in prospettiva, le condotte statali discusse nell'ambito del forum si consolideranno, non si potrà escludere del tutto la formazione di nuove norme di diritto consuetudinario.

In quest'ottica, è anche importante rilevare che l'*International Migration Review Forum* sia aperto a *tutti* gli Stati membri delle Nazioni Unite, anche, dunque, agli Stati che avevano manifestato contrarietà all'adozione del *Global Compact sulle migrazioni*. Il Governo italiano, che non aveva partecipato ai lavori della conferenza di Marrakech e si era astenuto durante le votazioni sul sostegno al patto nell'Assemblea generale, potrà quindi partecipare al forum. Non dovrebbe costituire un ostacolo nemmeno la [risoluzione 1-00113 del 27 febbraio 2019](#), con la quale la Camera dei Deputati aveva impegnato il Governo a non aderire al patto.

È altresì fondamentale che il forum sia aperto alla partecipazione di attori non-statali e di *national human rights institutions*, che potranno offrire un contributo necessario all'identificazione dei problemi aperti, in particolare in relazione al rispetto dei diritti umani.

La scelta di non obbligare gli Stati all'invio di rapporti sul raggiungimento degli obiettivi del patto, pur coerente con la sua natura di atto giuridicamente non vincolante, priva l'*International Migration Review Forum* di uno strumento prezioso per la conduzione di un efficace monitoraggio e subordina, forse in maniera eccessiva, l'intera procedura alla volontà degli Stati. Allo stesso modo, sarebbe forse stato preferibile che la *Progress declaration* fosse adottata dall'Assemblea generale, così da conferirle una posizione più ferma e autorevole.

Nonostante le perplessità da ultimo emarginate, non si può fare a meno di accogliere con favore la formalizzazione della procedura per il monitoraggio degli impegni previsti nel *Global Compact sulle migrazioni*, nella consapevolezza che, quantomeno, l'*International Migration Review Forum* costituirà una sede istituzionale di alto livello per discutere sulla gestione dei flussi migratori e sui diritti dei migranti.

**SIOI**

UNA Italy

OSSERVATORIO

sulle attività delle organizzazioni internazionali e sovranazionali, universali e regionali, sui temi di interesse della politica estera italiana

L'UE verso la Conferenza di riforma: tra funzionalismo e federalismo

Ivan Ingravallo

Professore associato di Diritto internazionale, Università degli Studi di Bari Aldo Moro

Il susseguirsi di eventi di tensione nelle relazioni internazionali in aree vicine all'Europa occorso tra il dicembre 2019 e l'inizio del 2020 – su tutti, l'inasprirsi della guerra civile in Libia e il contrasto tra USA e Iran – hanno fatto emergere ancora una volta l'incapacità dell'Unione europea di parlare con una sola voce in materia di politica estera e di sicurezza comune (PESC), cui consegue l'assenza di un suo ruolo significativo in questi ambiti, neppure quando, come nelle vicende appena segnalate, esse hanno luogo in aree territoriali contigue al territorio dei suoi Stati membri o comunque rilevanti nella sua proiezione esterna.

L'Unione appare come un soggetto inadeguato a svolgere efficacemente la propria azione sulla scena internazionale. La c.d. PESC funziona in base alle ben note «norme e procedure specifiche» cui si riferisce l'art. 24, co. 2, TUE: deliberazione di regola all'unanimità da parte delle istituzioni composte dai governi degli Stati membri (Consiglio europeo e Consiglio); ruolo marginale delle istituzioni sovranazionali (Commissione, Parlamento europeo e Corte di giustizia); assenza di atti legislativi, ecc. Nell'ambito specifico della c.d. PESD (politica di sicurezza e di difesa comune), che include lo svolgimento di «missioni al suo esterno per garantire il mantenimento della pace, la prevenzione dei conflitti e il rafforzamento della sicurezza internazionale», l'art. 42 TUE presenta un carattere intergovernativo ancora più marcato.

Con particolare riferimento all'adozione delle decisioni, la regola dell'unanimità comporta un appesantimento del processo decisionale, specie nell'Unione a 27 Stati membri. In ragione di ciò, quando (si pensi allo scenario libico) si confronta l'azione esterna dell'UE non solo con quella di super-potenze mondiali, come Cina, Russia e USA, ma con quella di medie potenze regionali, come l'attivissima Turchia, il concreto funzionamento delle regole in materia di PESC-PESD crea un effetto che, se è consentito il parallelo, ricorda quello di alcuni film, in cui nella medesima scena un soggetto si muove a velocità normale, mentre accanto a lui un altro soggetto procede in modo rallentato, mostrando così la sua goffaggine e, in ultima analisi, rendendosi ridicolo.

La responsabilità di questa situazione, come è evidente, non è dell'Unione europea in quanto tale, ma dei governi dei suoi Stati membri. Sono loro che, nel negoziare e concludere i Trattati europei (che, come sappiamo, richiedono l'unanimità per essere approvati e modificati), hanno definito le regole di funzionamento della PESC-PESD in modo da tenerla saldamente sotto controllo e sono loro che, nel concreto operare di queste regole, poco o nulla fanno per rendere maggiormente efficace l'azione dell'Unione. È qui, come ampiamente noto, che emergono con evidenza la forza e il limite del metodo intergovernativo, che caratterizza la PESC (e ancor più la PESD) e che consente agli Stati membri di perseguire i rispettivi interessi

nazionali, a discapito di quello complessivo dell'Unione. Nulla di drammatico, verrebbe da dire, se non fosse per chi ancora si sorprende di questa situazione, lamentandosi per l'efficace definizione dell'Europa come «gigante economico, nano politico, verme militare». Essa è il portato delle scelte degli Stati membri, più volte confermate, salvo talune lievi modifiche, nel corso dei decenni. Per tentare di superarla, ammesso che vi sia l'interesse a farlo, occorre necessariamente passare da una modifica incisiva dei Trattati europei, il che richiede una netta discontinuità rispetto al passato, recente e meno recente, e, quindi, governi (e governanti) capaci di operare scelte coraggiose nel medio-lungo periodo, spiegandole e facendole condividere alla loro opinione pubblica.

Nella situazione appena delineata si inserisce l'idea di una Conferenza sul futuro dell'Unione, che sta procedendo tra alti e bassi, messa un po' in ombra dalle menzionate emergenze che caratterizzano le relazioni internazionali contemporanee. Questa idea è stata avanzata dal Presidente francese Macron in una [lettera aperta del 4 marzo 2019](#), indirizzata ai cittadini europei e intitolata «Per un Rinascimento europeo», in cui tra l'altro egli ha affermato «instauriamo una Conferenza per l'Europa al fine di proporre tutti i cambiamenti necessari al nostro progetto politico, senza tabù, neanche quello della revisione dei trattati». L'idea di Macron è stata ripresa dalla Presidente designata della Commissione Ursula von der Leyen, nelle [linee programmatiche](#) presentate dinanzi al Parlamento europeo il 16 luglio 2019, ove ha affermato, tra l'altro: «I want citizens to have their say at a Conference on the Future of Europe, to start in 2020 and run for two years. The Conference should bring together citizens [...], civil society and European institutions as equal partners. The Conference should be well prepared with a clear scope and clear objectives, agreed between the Parliament, the Council and the Commission. I am ready to follow up on what is agreed, including by legislative action if appropriate. I am also open to Treaty change»; nelle [dichiarazioni](#) effettuate dinanzi allo stesso Parlamento il 27 novembre 2019, in seguito al voto di approvazione dell'intera nuova Commissione, la neo-Presidente ha dichiarato: «We will mobilise Europe's best energies from all parts of our Union, from all institutions, from all walks of life, to engage in the Conference on the Future of Europe. It should be inclusive for all institutions and citizens and the European Parliament should have a leading role». La von der Leyen ha affidato alla vice-presidente della Commissione Dubravka Šuika l'[incarico](#) di occuparsi della Conferenza sul futuro dell'Europa, al fine di renderla «a tangible success», affiancata da altri due vice-presidenti competenti *ratione materiae*, Maroš Šefčovič e Věra Jourová.

La prospettiva di una Conferenza sul futuro dell'Europa è stata accolta in un [documento franco-tedesco](#) reso noto a fine novembre 2019, denominato «Conference on the Future of Europe. Franco-German non-paper on key questions and guidelines». La circostanza che siano stati i Governi di questi due Stati a prendere l'iniziativa la rende particolarmente rilevante, considerato che sin dall'origine il processo di integrazione europea poggia sulla loro intesa, in quanto Stati che nel continente europeo sono centrali, non solo geograficamente. Ciò non deve sorprendere, né far dispiacere gli altri grandi Paesi dell'Unione, come l'Italia e la Spagna, tanto più che il documento arriva dopo che (finalmente) si è avviata a una positiva conclusione la tormentata vicenda del

recesso del Regno Unito e mostra, anche, una intenzione di rilanciare quel processo a seguito di tale evento, nuovo e per certi aspetti traumatico.

Il non-paper franco-tedesco ha un contenuto alquanto sintetico; dopo una premessa sulla necessità della Conferenza e sul coinvolgimento in essa delle istituzioni UE, degli Stati membri e della società civile, il documento indica cinque principi-guida per la Conferenza e la scadenze per il suo svolgimento, tra il 2020 e il 2022 (e segnala come nel periodo appena indicato la Presidenza di turno dell'UE toccherà sia alla Germania, nel secondo semestre del 2020, sia alla Francia, nel primo semestre del 2022). I principi-guida riguardano chi coordinerà i lavori della Conferenza e i temi di cui questa si occuperà, indicando, tra le altre cose, l'esigenza di realizzare una UE «more united and sovereign», la necessità di individuare i settori di intervento principali, segnalando come prioritario quello del funzionamento democratico dell'Unione. Altri principi-guida contenuti nel documento mettono altresì in luce l'esigenza di un forte coinvolgimento dei cittadini, attraverso un processo c.d. *bottom-up*, e chiariscono che il documento finale della Conferenza dovrà contenere delle raccomandazioni indirizzate al Consiglio europeo, affinché ne discuta e ne valuti il seguito.

La proposta di una Conferenza sul futuro dell'Europa è stata valutata in maniera interlocutoria dal Consiglio europeo del 12 dicembre 2019, che ha chiesto alla «alla presidenza croata del Consiglio [primo semestre 2020] di adoperarsi per definire una posizione del Consiglio sui contenuti, la portata, la composizione e il funzionamento di tale conferenza e di avviare il dialogo con il Parlamento europeo e la Commissione su tale base» (punti 14-16 delle [conclusioni](#)). Il 15 gennaio 2020 anche il Parlamento europeo ha preso posizione sulla Conferenza, approvando a larga maggioranza un'apposita [risoluzione](#) (P9_TA-PROV(2020)0010, predisposta da un apposito gruppo di lavoro comprendente rappresentanti di tutti i gruppi politici), nella quale ha, tra l'altro, insistito sul coinvolgimento dei cittadini e dell'opinione pubblica (nella risoluzione si parla di «agorà» dei cittadini) e indicato alcuni temi-chiave per il futuro dell'Unione, come i suoi valori, la democrazia dell'UE, le sfide ambientali, la giustizia sociale, la sicurezza e il ruolo dell'UE sulla scena mondiale. Lo stesso approccio e la medesima enfasi sulla partecipazione dei cittadini alle scelte dell'UE e al suo funzionamento democratico anche fuori dal periodo delle elezioni per il Parlamento europeo caratterizzano la [comunicazione](#) della Commissione del 22 gennaio 2020, intitolata «Dare forma alla Conferenza sul futuro dell'Europa», COM(2020) 27 final, che propone, tra l'altro, di inaugurare la Conferenza il 9 maggio 2020, nel 70° anniversario della Dichiarazione di Robert Schuman e nel 75° anniversario dalla fine della II Guerra mondiale.

Si segnala come i documenti richiamati – la lettera di Macron, le proposte della von der Leyen, il non-paper franco-tedesco e la risoluzione del Parlamento europeo – parlino di riformare i Trattati come una mera eventualità, mentre sul punto le conclusioni del Consiglio europeo del 12 dicembre sono invece del tutto silenti e la comunicazione della Commissione è alquanto vaga (almeno nella versione finale che è stata [resa nota](#)). Il percorso che si sta avviando, quindi, non sembra – almeno in questa fase – riconducibile alla modifica dei Trattati secondo la procedura di revisione

ordinaria formalizzata nell'art. 48, paragrafi 2-5, TUE, che richiede di regola l'istituzione di un organo *ad hoc* chiamato Convenzione – composta da rappresentanti dei parlamenti nazionali, dei capi di Stato o di governo degli Stati membri, del Parlamento europeo e della Commissione – e, al termine dei suoi lavori, l'indizione di una Conferenza intergovernativa incaricata di discutere e approvare le modifiche ai Trattati europei. La Conferenza sul futuro dell'Europa pare, invece, collocarsi in una prospettiva diversa, secondo la quale, a Trattati europei invariati, le istituzioni UE, gli Stati membri e la società civile sono chiamati a un confronto di durata biennale in merito a come rilanciare il processo di integrazione. Una mega-consultazione (o una mega-seduta di autocoscienza), insomma, piuttosto che un'occasione di profondo cambiamento rispetto all'attuale situazione di stallo, in cui, come è stato [efficacemente descritto](#), «[d]a troppi anni l'Ue è ferma, paralizzata da un sistema di “governance” vecchio e inefficace».

È questo sufficiente? È possibile rilanciare il processo di integrazione europea senza modificare i Trattati? A me non sembra e credo che la Conferenza sul futuro dell'Europa non potrà eludere tali questioni. Da tempo è stato messo in luce come, nell'Unione allargata, occorra superare definitivamente la regola dell'unanimità tra gli Stati membri, anche riguardo alla modifica dei Trattati UE. La Conferenza dovrebbe essere l'occasione per discutere anche di questo e per individuare soluzioni di discontinuità rispetto ai precedenti Trattati di riforma, affrontando il rischio di “perdere dei pezzi” lungo il percorso. Al riguardo, una opzione interessante, indicata [in dottrina](#), è quella che suggerisce alla Conferenza di seguire l'esempio degli accordi conclusi tra numerosi Stati UE al di fuori del contesto istituzionale e delle procedure UE in risposta alla crisi finanziaria del 2008 (Fiscal compact, MES, SRF), svincolando quindi i Trattati di riforma dalla regola dell'unanimità.

La strada da intraprendere, a mio parere, potrebbe essere ancora più ambiziosa. La Conferenza sul futuro dell'Europa, infatti, potrebbe promuovere la conclusione di un Trattato di riforma che superi il modello di organizzazione sovranazionale di Stati e accolga quello di Stato unico a struttura federale. Nello spirito di partecipazione popolare che ispira la stessa Conferenza, questo Trattato di riforma andrebbe sottoposto al voto popolare in ognuno dei 27 Stati membri dell'UE, facendo esprimere i cittadini su un'alternativa chiara e netta: proseguire con l'approccio funzionalista, che tanti buoni risultati ha prodotto in molti decenni di integrazione europea, ma che attualmente sperimenta delle difficoltà, specie in una Unione dalla *membership* così ampia, oppure optare per l'approccio federalista, raggiungendo l'ultima tappa di quella «unione sempre più stretta tra i popoli dell'Europa» di cui parla l'art. 1, co. 2, TUE?

Ammesso, e non concesso, che gli Stati membri siano disposti a valutare un'opzione di questo tipo e a sottoporla al voto popolare, una soluzione come quella proposta, magari articolata in modo da risultare valida solo qualora i voti favorevoli al passaggio allo Stato federale provenissero da un numero consistente di Stati, anche sotto il profilo della loro popolazione, avrebbe il merito – comunque vada a finire – di fare chiarezza. E quindi, tornando al tema da cui sono partito per queste brevi riflessioni: se i cittadini europei si pronunciassero a favore dello *status quo*, ossia proseguire con una unione di Stati, seppur altamente integrata, ma caratterizzata dall'unanimità degli Stati

membri per le decisioni più significative, non ci sarebbe più da sorprendersi per la sua inefficacia in ambito PESC-PESD e ognuno degli Stati UE potrebbe serenamente (continuare a) perseguire il suo legittimo interesse a tale riguardo; se, invece, una solida maggioranza di Stati (e di cittadini) si pronunciasse a favore della realizzazione di uno Stato europeo unificato a carattere federale, questo potrebbe porre fine anche alla goffaggine e al ridicolo cui, come accennato in precedenza, la politica estera dell'Unione ci ha abituati.



La 25a Conferenza delle Parti della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sul cambiamento climatico (Madrid, 2019): molti rinvii e qualche speranza

Elena Fasoli

Professore associato di Diritto internazionale, Università degli Studi di Trento

Dal 3 al 13 dicembre 2019 si è tenuta la venticinquesima Conferenza delle Parti della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sul cambiamento climatico (COP25)¹. I lavori sono stati condotti sotto la presidenza formale del governo cileno, benché essi si siano svolti a Madrid con il supporto del governo spagnolo, data l'impossibilità del Cile ad ospitare la Conferenza a causa della situazione politica interna². Alla vigilia dell'inizio dei lavori il Segretario Generale delle Nazioni Unite António Guterres aveva spronato i governi avvertendo che gli sforzi sino a quel momento profusi contro il surriscaldamento climatico erano stati «utterly inadequate»³.

Come noto, proprio nella cornice normativa e istituzionale della Convenzione quadro, il 12 dicembre 2015 era stato adottato l'Accordo di Parigi che costituisce il più recente trattato multilaterale di tutela del clima, entrato peraltro in vigore in tempi record il 4 novembre 2016. L'obiettivo dell'Accordo di Parigi consiste nel ridurre la concentrazione di gas serra nell'atmosfera per mantenere l'innalzamento della temperatura globale al di sotto di 2 gradi °C, possibilmente entro 1,5 °C, rispetto al periodo pre-industriale⁴. A seguito della recente denuncia formale dell'Accordo, gli Stati Uniti recederanno da esso a decorrere dal 4 novembre 2020⁵.

La COP25, che è stata definita la “Blue COP” per la particolare attenzione al tema del rapporto tra oceani e cambiamento climatico, ha proseguito, insieme alle altre COP svoltesi a Madrid, l'attuazione degli impegni contenuti nella Convenzione quadro e nel Protocollo di Kyoto, nonché i lavori di definizione degli aspetti tecnici, in particolare, di come le misure e gli impegni contenuti nell'Accordo di Parigi saranno attuati a partire dal 2020. Nella precedente sessione tenutasi in Polonia nel 2018 tali aspetti erano confluiti nel c.d. “Katowice Rulebook”, contenente, tra le altre misure, linee guida in tema di obiettivi di mitigazione, di adattamento, di trasparenza, di revisione periodica dello stato di attuazione globale dell'Accordo e, in un'ottica di *governance* diffusa, ad esempio, di istituzione di un gruppo di lavoro per lo scambio di

¹ Inoltre, si sono svolte la quindicesima sessione della Conferenza delle Parti che agisce in qualità di riunione delle Parti del Protocollo di Kyoto (CMP); la seconda sessione della Conferenza delle Parti che agisce in qualità di riunione delle Parti dell'Accordo di Parigi (CMA); la cinquantunesima sessione dell'Organo sussidiario per l'assistenza scientifica e tecnologia (SBSTA); nonché la cinquantunesima sessione dell'Organo sussidiario di attuazione (SBI).

² La dichiarazione ufficiale del governo cileno è consultabile sul sito: <https://prensa.presidencia.cl/comunicado.aspx?id=134118>

³ La dichiarazione è consultabile sul sito: <https://unfccc.int/news/antonio-guterres-calls-for-increased-ambition-and-commitment-at-cop25>

⁴ Art. 2.1(a) e art. 4 dell'Accordo di Parigi.

⁵ Va precisato che il recesso degli Stati Uniti riguarda soltanto l'Accordo di Parigi e non invece la Convenzione quadro.

buone prassi in relazione al ruolo delle comunità locali e delle popolazioni indigene nel contrasto al cambiamento climatico⁶.

Tra le principali questioni rimaste irrisolte nella precedente sessione – in discussione quindi a Madrid – si segnalano gli “approcci cooperativi” dell’articolo 6 dell’Accordo di Parigi, il c.d. “capitolo su loss and damage” e il supporto finanziario da parte dei Paesi “più sviluppati”.

L’articolo 6 dell’Accordo di Parigi si inserisce nel contesto degli obiettivi di mitigazione. Esso riconosce l’importanza degli strumenti di mercato come mezzi di supporto all’attuazione dei contributi nazionali di mitigazione delle emissioni di gas serra (c.d. “Nationally Determined Contributions” - NDCs)⁷. L’articolo 6 ne contempla in particolare due ai quali le Parti contraenti possono partecipare volontariamente: un approccio cooperativo per lo scambio internazionale di risultati di mitigazione e un meccanismo per lo sviluppo sostenibile⁸.

L’idea che sottende il primo è il c.d. “carbon trading”. In sostanza, posto che per alcuni Paesi ridurre la quantità delle proprie emissioni di gas serra risulta meno oneroso rispetto ad altri, se questi ultimi (potenziali acquirenti di unità di mitigazione) pagano i primi affinché essi (potenziali venditori di unità di mitigazione) riducano ulteriormente le proprie emissioni, si ottiene la stessa riduzione, ma a costi inferiori⁹. In realtà, il Protocollo di Kyoto faceva già riferimento allo scambio di emissioni (emissions trading)¹⁰. Esso però non era mai stato attuato a livello universale. Soltanto a livello regionale (nel caso, ad esempio, dello European Union Emission Trading Scheme) o di Stati federati (es. il California Cap and Trade), per menzionarne alcuni, era stato possibile istituire un mercato delle emissioni di carbonio.

L’Accordo di Parigi introduce un “approccio cooperativo” di mercato, come detto, su base volontaria (l’Unione europea ha per esempio già dichiarato che non vi parteciperà¹¹), attraverso l’introduzione di “risultati di mitigazione trasferiti a livello internazionale” - ITMOs¹². L’Accordo di Parigi precisa inoltre che tale “approccio cooperativo” è da realizzarsi nel rispetto dello sviluppo sostenibile, dell’integrità ambientale e della trasparenza e che potrà essere utilizzato dalle Parti contraenti al fine di raggiungere i propri NDCs.

⁶ Il “Katowice Rulebook” è consultabile sul sito: <https://unfccc.int/process-and-meetings/the-paris-agreement/paris-agreement-work-programme/katowice-climate-package>

⁷ In realtà l’art. 6 prevede anche un “approccio cooperativo” volontario non di mercato. Esso non comporta trasferimenti di unità di riduzione delle emissioni (art. 6.8 dell’Accordo di Parigi).

⁸ Rispettivamente, art. 6.1 e art. 6.4 dell’Accordo di Parigi.

⁹ Naturalmente, una Paese sarà indotto ad acquistare unità di mitigazione nella misura in cui il prezzo di ciascuna unità sia inferiore rispetto al costo di ridurre le proprie emissioni in maniera autonoma (ad esempio, attraverso l’utilizzo di un processo di c.d. “cattura e stoccaggio del carbonio”).

¹⁰ Art. 17 del Protocollo di Kyoto.

¹¹ Ha però fissato l’obiettivo del raggiungimento della neutralità climatica entro il 2050 (c.d. “Green Deal”).

¹² Art. 6.2 dell’Accordo di Parigi.

Il secondo approccio cooperativo di mercato previsto dall'articolo 6 dell'Accordo di Parigi, ovvero il meccanismo, altrettanto volontario, per lo sviluppo sostenibile, è chiaramente ispirato al precedente Clean Development Mechanism del Protocollo di Kyoto con la fondamentale differenza che esso non si inserisce più in un contesto che applica in maniera netta la distinzione tra Paesi appartenenti all'allegato I (Paesi c.d. "sviluppati") e Paesi non appartenenti a tale allegato (Paesi "in via di sviluppo"), dato che, come noto, gli NDCs devono essere presentati da tutte le Parti contraenti dell'Accordo di Parigi. Mediante il nuovo meccanismo, quindi, queste ultime potranno conteggiare la riduzione delle emissioni di gas serra ottenute nel territorio di qualsiasi altra Parte contraente al fine del raggiungimento dei propri NDCs.

La precedente COP svoltasi in Polonia non era riuscita a risolvere molte delle questioni tecniche, ma che sottendono in realtà diversi orientamenti politici, necessarie ai fini dell'attuazione effettiva dei meccanismi di cooperazione appena descritti. Tali questioni sono state quindi al centro dei negoziati di Madrid. Tra esse si segnala, ad esempio, il problema dell'utilizzo delle unità dei regimi preesistenti ai fini del conteggio delle riduzioni ai sensi del nuovo regime istituito dall'Accordo di Parigi, oltretutto la questione del c.d. "doppio conteggio" (in pratica, la stessa unità di riduzione verrebbe conteggiata più volte ai fini del raggiungimento dei rispettivi NDCs a scapito dell'integrità dell'intero sistema "cooperativo" di mercato).

In relazione al doppio conteggio, alcune Parti, tra cui, ad esempio, il Brasile, sostengono che nel caso in cui i risultati di mitigazione trasferiti siano prodotti attraverso il nuovo "meccanismo per lo sviluppo sostenibile", le Parti venditrici (a differenza di quelle acquirenti) non dovrebbero essere tenute ad effettuare un c.d. "adeguamento corrispondente" dei propri livelli di emissioni, potendo quindi utilizzare comunque quegli stessi risultati ai fini del raggiungimento dei propri NDCs. Secondo una diversa interpretazione, supportata anche dall'Unione Europea, dato che ciò comporterebbe un rischio di doppio conteggio, anche le Parti venditrici dovrebbero adeguare in maniera corrispondente i propri livelli di emissione – non potendo così utilizzare quei risultati di mitigazione per i propri NDCs.

Strettamente collegata alla precedente è la questione del coordinamento tra gli strumenti di mercato dell'articolo 6 dell'Accordo di Parigi e il mercato del carbonio per il settore dell'industria dell'aviazione internazionale (c.d. Carbon Offset and Reduction Scheme for International Aviation - CORSIA) introdotto nel 2016 dall'Organizzazione per l'Aviazione Civile Internazionale. L'obiettivo di quest'ultimo è la "crescita neutra del carbonio" tra il 2021 e il 2035. Alcuni Paesi, tra cui l'Arabia Saudita, vorrebbero che i due regimi rimanessero indipendenti, mentre altri partecipanti, tra cui l'Unione europea, temendo appunto il fenomeno del doppio conteggio, premono affinché le Parti che si trovino a vendere risultati di mitigazione all'industria dell'aviazione, siano tenute ad effettuare un "adeguamento corrispondente" dei propri livelli di emissioni (in tal modo gli ITMOs non potrebbero essere utilizzati, allo stesso tempo, dalle Parti dell'Accordo di Parigi per il raggiungimento dei propri NDCs e dalle compagnie aeree ai fini degli obiettivi CORSIA). In tale contesto, peraltro, si inserisce anche la questione del controverso inserimento unilaterale da parte dell'Unione Europea delle rotte internazionali dell'aviazione (da e verso il territorio europeo) nello European Union

Emission Trading Scheme. Al momento, infatti, l'Unione Europea, che, come detto, non parteciperà agli approcci cooperativi di mercato ai sensi dell'articolo 6 dell'Accordo di Parigi, sta monitorando gli sviluppi del sistema CORSIA a livello globale al fine di considerare una potenziale nuova azione unilaterale successiva a quella del 2012.

Per quanto riguarda invece il re-utilizzo delle unità provenienti dai regimi preesistenti esiste una profonda divisione tra, da un lato, coloro¹³ che auspicano che si possa utilizzare le unità generate nel periodo precedente al 2020 – e provenienti dai sistemi Clean Development Mechanism e Joint Implementation¹⁴ – ai fini del raggiungimento degli NDCs; e dall'altro coloro che temono invece che un approccio in tal senso possa minare l'aspirazione dell'Accordo di Parigi verso obiettivi sempre più ambiziosi¹⁵.

Con grande disappunto di coloro che speravano in un avanzamento dei lavori in materia di articolo 6 dell'Accordo di Parigi, a Madrid si è optato per un sostanziale rinvio della questione alla COP del 2020. La Conferenza delle Parti che agisce in qualità di riunione delle Parti dell'Accordo di Parigi ha infatti preso atto dell'impossibilità di raggiungere «consensus among Parties» sulla questione¹⁶. Per esempio, è stato fortemente criticato il fatto che il testo oggetto di negoziato a Madrid non prevedesse alcun riferimento esplicito al necessario rispetto dei diritti umani nell'attuazione dei meccanismi di mercato¹⁷.

Accanto al tema della mitigazione, l'Accordo di Parigi valorizza quello dell'adattamento nel senso del rafforzamento delle capacità nell'affrontare gli effetti del cambiamento climatico¹⁸. Il c.d. «capitolo su loss and damage» viene solitamente menzionato in tale contesto anche se tecnicamente esso si occupa di conseguenze, in termini di danni derivanti dai cambiamenti climatici, che si verificano nonostante l'adozione di misure di mitigazione e di adattamento¹⁹. Nel 2013 era stato istituito il Warsaw International Mechanism for Loss and Damage che avrebbe dovuto soltanto facilitare la cooperazione delle Parti su questo tema a fronte della forte opposizione dei Paesi sviluppati di vedersi attribuita la responsabilità «for any liability or compensation»²⁰ per gli effetti di particolari eventi climatici.

A Madrid il meccanismo di Varsavia era in revisione, sia dal punto di vista dei risultati ottenuti, che della struttura. I Paesi in via di sviluppo premevano affinché i

¹³ Ad esempio, Australia, Brasile e India.

¹⁴ Il *Joint Implementation* si differenzia dal *Clean Development Mechanism* essenzialmente per il fatto che, per raggiungere i target di mitigazione contenuti nel Protocollo di Kyoto, un Paese sviluppato può contabilizzare la riduzione delle emissioni di gas serra ottenute nel territorio di un altro Paese sviluppato (e non invece in un Paese in via di sviluppo).

¹⁵ Molte altre questioni in relazione al doppio conteggio rimangono, in realtà, ancora aperte, ad esempio, il fatto che le Parti dell'Accordo di Parigi abbiano presentato i propri NDCs utilizzando differenti tipologie di gas e tempistiche. Ciò renderà la contabilizzazione degli ITMOs ancora più complessa.

¹⁶ Si veda <https://unfccc.int/cop25>

¹⁷ Si veda <https://enb.iisd.org/vol12/enb12775e.html>

¹⁸ Art. 2.1(b) e art. 7 dell'Accordo di Parigi.

¹⁹ Art. 8 dell'Accordo di Parigi.

²⁰ COP Decision 1/CP.21, *Adoption of the Paris Agreement*, UN Doc. FCCC/CP/2015/10/Add.1, par. 52.

fondi per il clima fossero impegnati maggiormente per finanziare il “capitolo su loss and damage”, mentre i Paesi sviluppati preferivano fossero utilizzati in maniera più efficiente le risorse già disponibili. Inoltre, i Paesi in via di sviluppo auspicavano l’istituzione di un organo di attuazione del meccanismo di Varsavia dotato di risorse finanziarie e tecniche per rispondere alle esigenze delle Parti. Anche su queste questioni la COP25 e la Conferenza delle Parti che agisce in qualità di riunione delle Parti dell’Accordo di Parigi non hanno dimostrato avanzamenti sostanziali concludendo peraltro che «discussions related to the governance of the Warsaw International Mechanism did not produce an outcome»²¹.

Infine, sempre in tema di finanziamenti, ma a lungo termine, per le attività di contrasto al cambiamento climatico²², va ricordato che i Paesi più sviluppati si erano impegnati, entro il 2020, a mobilitare ogni anno risorse finanziarie per 100 miliardi di dollari. A Madrid i Paesi in via di sviluppo auspicavano un controllo dei progressi fatti in tal senso, mentre i Paesi sviluppati temevano ciò potesse sovrapporsi alla preparazione del 2020 Biennial Assessment and Overview of Climate Finance Flows da parte del Comitato Permanente per i finanziamenti per il clima. Anche su questo punto la COP25 ha rinviato la discussione alla sessione del 2020²³.

Sulla base di questa breve disamina di alcuni tra gli aspetti più rilevanti della COP di Madrid appare evidente come la strada di definizione degli impegni contenuti nell’Accordo di Parigi, nonché delle altre questioni ancora pendenti, sia ancora lunga. Non stupisce quindi che, a poche ore dalla conclusione della Conferenza, protrattasi sino al 15 dicembre, il Segretario Generale delle Nazioni Unite abbia dichiarato di essere molto deluso dai risultati e che la Comunità internazionale «lost an important opportunity to show increased ambition on mitigation, adaptation and finance to tackle the climate crisis»²⁴.

L’auspicio è quindi che la prossima sessione, che si terrà a Glasgow nel 2020 grazie ad un partenariato Gran Bretagna-Italia, dimostri maggiore ambizione non solo negli aspetti sopra descritti, ma anche in relazione alla comunicazione dei nuovi NDCs che, nonostante l’opinione in senso contrario espressa a Madrid da alcuni Paesi tra cui Brasile e Cina, dovrebbero essere più ambiziosi rispetto ai precedenti²⁵.

²¹ Si veda <https://unfccc.int/cop25>.

²² Art. 2.1(c) e art. 9 dell’Accordo di Parigi.

²³ Si veda <https://enb.iisd.org/vol12/enb12775e.html>

²⁴ Si veda <https://www.bbc.com/news/science-environment-50801493>

²⁵ Art. 4.3 dell’Accordo di Parigi.

Sotto esame: l'Italia e il terzo ciclo della Revisione periodica universale

Chiara Tea Antoniazzi

Assegnista di ricerca, Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa

Istituita nel 2006, contestualmente alla sostituzione della Commissione ONU sui diritti umani con il Consiglio per i diritti umani, la Revisione periodica universale (*Universal Periodic Review* o UPR) costituisce un meccanismo di verifica dello stato dei diritti umani nei Paesi membri delle Nazioni Unite. Più specificamente, la UPR ha ad oggetto la conformità degli Stati a tutti gli obblighi contratti a livello internazionale in materia di diritti umani, e attualmente ricorre per ciascuno Stato ogni cinque anni.

L'Italia è stata recentemente sottoposta al terzo ciclo di UPR; a tal fine, il Governo italiano ha inviato un rapporto relativo al rispetto dei diritti umani nel nostro Paese, cui ha fatto seguito la pubblicazione di un documento di sintesi delle informazioni e osservazioni contenute nei rapporti di diversi meccanismi di monitoraggio ONU (*Compilation of UN information*) e di un documento di sintesi dei rapporti di 34 tra organizzazioni non governative nazionali e internazionali e istituzioni quali l'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali e l'Ufficio OSCE per le istituzioni democratiche e i diritti dell'uomo (*Summary of stakeholders' information*).

I tre documenti citati, distribuiti nel corso del mese di agosto 2019, hanno costituito la base per il c.d. dialogo interattivo tenutosi il 4 novembre tra l'Italia e gli altri Stati membri delle Nazioni Unite, che hanno avuto modo di porre domande, esprimere soddisfazione, dirigere critiche e formulare raccomandazioni rispetto all'attuale situazione dei diritti umani in Italia e alle misure legislative, amministrative e giudiziali adottate per rafforzarne la promozione e la protezione. All'esito del dialogo interattivo è stato redatto un rapporto (c.d. *outcome report*), al momento ancora provvisorio, che è oggetto di esame in questa sede.

La parte più corposa del rapporto è dedicata alle raccomandazioni rivolte dagli altri Stati membri all'Italia, per un totale di 306 raccomandazioni (contro le 186 dell'ultimo ciclo di UPR). Il numero è elevato, ma occorre tener conto che molte di esse toccano temi simili e possono quindi essere considerate in gruppi omogenei.

Come di consueto, le prime raccomandazioni concernono la ratifica di strumenti internazionali di cui lo Stato sotto esame non sia ancora parte: durante il presente ciclo, la maggior parte delle raccomandazioni ha riguardato la ratifica della Convenzione internazionale sulla protezione dei diritti dei lavoratori migranti (raccomandazione che tuttavia l'Italia aveva già rigettato in occasione del precedente ciclo), mentre apprezzamento ha ricevuto l'intervenuta ratifica della Convenzione internazionale per la protezione di tutte le persone dalla sparizione forzata. Altri Stati membri hanno invitato il nostro Paese a riconoscere la competenza del Comitato contro la sparizione forzata a ricevere comunicazioni individuali, nonché a ratificare la Carta europea della lingue regionali o minoritarie, la Convenzione europea sulla nazionalità, il Protocollo addizionale alla Convenzione sulla criminalità informatica (che riguarda la criminalizzazione di atti razzisti e xenofobi commessi attraverso mezzi informatici) e gli

emendamenti di Kampala allo Statuto di Roma che definiscono il crimine internazionale di aggressione.

Dal punto di vista dell'assetto istituzionale, molte delle raccomandazioni degli Stati (ben 45) si appuntano sulla persistente mancanza nel nostro Paese di un'istituzione nazionale per i diritti umani, indipendente dal Governo, che promuova e protegga i diritti umani in Italia attraverso, tra gli altri: un ruolo consultivo in favore di Governo e Parlamento, la verifica della conformità di leggi e pratiche amministrative agli obblighi internazionali in materia di diritti umani, attività di sensibilizzazione ed educazione sui diritti umani e, eventualmente, la gestione e risoluzione di denunce di violazione dei diritti tutelati. L'assenza di una tale istituzione viene regolarmente rimproverata all'Italia da tutti i c.d. *treaty bodies* che monitorano l'attuazione delle convenzioni in materia di diritti umani concluse in seno alle Nazioni Unite, e ha formato l'oggetto di numerose raccomandazioni già nei precedenti cicli di UPR; tuttavia, nonostante l'accettazione di tali raccomandazioni e le ripetute promesse del Governo italiano circa la creazione di un organismo nazionale indipendente di promozione e tutela dei diritti umani, l'Italia risulta ancora inadempiente. Si vedrà se la discussione recentemente iniziata alla Camera dei Deputati sull'ultimo disegno di legge presentato in materia porterà infine a dei risultati concreti; ma è lecito dubitarne, considerando che il dibattito parlamentare sul punto va avanti ormai almeno dal 2000 senza esito.

Altro aspetto oggetto di numerose raccomandazioni è la lotta contro ogni forma di discriminazione. Mentre viene salutata con favore l'adozione di "piani nazionali d'azione" in diversi ambiti (ad esempio, il Piano nazionale d'azione contro il razzismo, la xenofobia e l'intolleranza, o la Strategia nazionale di inclusione di Rom, Sinti e Camminanti), si chiede di rafforzarne l'attuazione, anche attraverso l'attribuzione di risorse umane e finanziarie sufficienti. In questo senso, adeguate risorse dovrebbero essere anzitutto assicurate all'Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni Razziali, la cui completa indipendenza dal Governo si invita a riconoscere (l'Ufficio è infatti istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri). Anche la raccolta sistematica di dati relativi agli episodi di discriminazione e intolleranza è considerata opportuna per una risposta efficace a questi fenomeni, insieme ad attività di prevenzione, all'effettiva repressione penale delle condotte rilevanti e alla riparazione per le vittime.

Seguono raccomandazioni specifiche a tutela di singoli gruppi considerati vulnerabili e particolarmente soggetti a stereotipi, stigmatizzazione e persino atti di violenza, quali le minoranze religiose e in particolare i musulmani; le comunità Rom, Sinti e Camminanti; le persone di origine africana; migranti, rifugiati e richiedenti asilo; le persone con disabilità; le persone LGBTI.

La tutela dei diritti delle donne è esemplificativa dell'approccio multidimensionale che gli altri Stati membri si aspettano dall'Italia al fine di contrastare persistenti atteggiamenti di discriminazione nella società: si va dall'eliminazione del divario retributivo tra i sessi alla promozione di una distribuzione equilibrata delle responsabilità genitoriali tra uomini e donne, dall'accesso effettivo all'interruzione volontaria di gravidanza al contrasto alla disoccupazione giovanile con una prospettiva

di genere, dalla lotta alla violenza contro le donne al rafforzamento della partecipazione femminile ai processi decisionali.

Molteplici sono anche le raccomandazioni rivolte al nostro Paese rispetto al trattamento di migranti e rifugiati: in questo ambito, il monito più frequente attiene al pieno rispetto dei principi di *non-refoulement* e di esame individualizzato della situazione di ciascun richiedente asilo. Si invita inoltre l'Italia, in generale, a rafforzare la protezione dei diritti di rifugiati e migranti, nonché a promuoverne l'integrazione; a tutelare i lavoratori migranti, spesso soggetti a condizioni di sfruttamento; a incrementare il ricorso a corridoi umanitari e programmi di reinsediamento; a sottoscrivere il c.d. *Global Compact* per una migrazione sicura, ordinata e regolare; a rivedere il c.d. decreto sicurezza; a non criminalizzare le ONG che si occupano di migranti.

Ulteriore area dove, secondo gli Stati membri, esistono margini di miglioramento è il sistema carcerario. In particolare, si fa notare come, nonostante certi passi avanti, il sovraffollamento degli istituti penitenziari costituisca ancora un problema; l'Italia è quindi spronata a consolidare il ricorso a misure alternative alla detenzione, prima e dopo la condanna. Altre misure raccomandate consistono nel miglioramento delle condizioni dei centri di detenzione per migranti e nella garanzia dell'assistenza legale ai detenuti stranieri.

In materia di diritti economici, sociali e culturali, in aggiunta alle indicazioni inerenti singoli gruppi considerati vulnerabili, si segnalano le raccomandazioni relative alla promozione dell'occupazione, alla garanzia di un reddito minimo, all'inclusione sociale, all'eliminazione delle disparità regionali nell'accesso ai servizi sanitari e nella loro qualità, alla promozione dell'accesso all'istruzione e alla formazione professionale, e al contrasto al fenomeno dell'abbandono scolastico.

Spetterà ora all'Italia di esaminare le raccomandazioni rivolte dagli altri Stati e di dichiarare l'accettazione totale o parziale o il rifiuto delle stesse, entro la 43esima sessione del Consiglio per i diritti umani, che si terrà tra il 24 febbraio e il 20 marzo 2020. Solo successivamente il rapporto verrà definitivamente adottato dal Consiglio per i diritti umani in sessione plenaria.

**SIOI**

UNA Italy

OSSERVATORIO

sulle attività delle organizzazioni internazionali e sovranazionali, universali e regionali, sui temi di interesse della politica estera italiana

Un'Unione più ambiziosa. Il mio programma per l'Europa. Il programma di Ursula von der Leyen per la nuova Commissione

Francesca Perrini

Ricercatrice di Diritto internazionale, Università di Messina

Con questo titolo la Candidata alla carica di Presidente della Commissione europea, Ursula von der Leyen, ha presentato al Parlamento europeo lo scorso 27 novembre gli [orientamenti politici per la prossima commissione europea \(2019-2024\)](#), ottenendo il voto favorevole di 461 eurodeputati sui 707 presenti in aula (i voti contrari sono stati 151 e le astensioni sono state 89).

Grande sostegno, quindi, ha ricevuto la neo-Presidente e già questo dato merita di essere sottolineato, dal momento che il risultato non era affatto scontato se solo si ricorda che la scorsa estate la designazione della von der Leyen era passata con un margine estremamente ridotto di appena 9 voti.

Questo sostegno, pertanto, assume un significato politico molto importante e potrà avere un peso nel momento in cui si dovrà dare seguito a quanto previsto nel programma, che, già dal titolo, nella misura in cui si fa appello ad “un’Unione più ambiziosa”, rivela di voler essere un programma che punta in alto.

Ciò vale almeno su alcuni punti cruciali dell’agenda politica di una Unione che sia al passo con i tempi, senza “avere paura di essere fieri di dove siamo arrivati o di essere ambiziosi per il nostro futuro”. Il *leit motiv* del programma è, dunque, l’ambizione, che si ritrova, in effetti, in ognuna delle sei tematiche in cui si articola il Programma: 1) Un Green Deal europeo; 2) Un’economia che lavora per le persone; 3) Un’Europa pronta per l’era digitale; 4) Proteggere il nostro stile di vita europeo; 5) Un’Europa più forte nel mondo; 6) Un nuovo slancio per la democrazia europea. Da segnalare, per altro, che le tematiche indicate nel programma non sono esaustive, ma sono suscettibili di essere ulteriormente ampliate, come indicato nel programma stesso.

Fortemente ambizioso è il primo dei temi affrontati nel documento, in cui si sottolinea che l’obiettivo per l’Europa è di “diventare il primo continente a impatto climatico zero” per dare una doverosa risposta ai milioni di giovani “che fanno sentire la loro voce nelle nostre piazze e nei nostri cuori”. In tale ottica, particolarmente degno di nota è l’obiettivo della riduzione delle emissioni al 40% entro il 2030, così come: l’introduzione dell’imposta sul carbonio alle frontiere; l’investimento di “cifre record” nell’innovazione e nella ricerca di avanguardia; la trasformazione di una parte della Banca europea per gli investimenti in una banca climatica europea; la presentazione di una strategia per la biodiversità per il 2030.

L’ambiente, dunque, tra gli obiettivi primari nel programma della nuova Commissione (forse non è un caso che è proprio il primo dei temi trattati) che rivolge grande attenzione – anzi, potremmo dire, che ruota interamente intorno – alle persone, come risulta chiaramente dalla seguente affermazione: “Per la salute dei nostri cittadini,

dei nostri figli e nipoti, l'ambizione dell'Europa deve essere quella di smettere, gradualmente, di inquinare”.

Sempre le persone sono al centro del secondo capitolo del programma, “Un’economia che lavora per le persone”, in cui si sottolinea la necessità di rafforzare le piccole e medie imprese, giustamente definite “spina dorsale della nostra economia” e la necessità di conciliare *sociale* e *mercato*, garantendo anche un salario minimo equo per tutti i lavoratori.

Obiettivi, quindi, che si ispirano a concetti di equità sociale e prosperità e che hanno a cuore temi decisamente importanti per i cittadini europei, come la lotta alla povertà e alla disoccupazione giovanile o la tutela della salute, senza tralasciare altre questioni di ordine più generale, come la parità, intesa sia in senso generale come parità tra tutti gli individui, sia in senso particolare come parità di genere. In quest’ultima accezione, grande rilievo viene riconosciuto alla questione della pari retribuzione tra uomini e donne ed alla lotta alla violenza di genere, a proposito della quale particolarmente interessante risulta l’aver indicato nel programma l’adesione dell’Unione alla Convenzione di Istanbul come una “priorità fondamentale”, che ci si augura possa concretizzarsi.

Molto importante, al capitolo quarto intitolato “Proteggere il nostro stile di vita europeo”, risulta il riferimento alla necessità che sia rispettato lo Stato di diritto conformemente alla giurisprudenza della Corte di giustizia. Ma su questo punto, come, del resto, anche sul successivo, vale a dire il nuovo approccio in materia di migrazione, pesano più che su ogni altra questione gli orientamenti politici nazionali dei singoli Stati membri.

L’annunciata proposta di “un nuovo patto sulla migrazione e l’asilo, compreso il rilancio della riforma delle procedure di Dublino in materia di asilo” è sicuramente da salutare con favore, ma è anche una scommessa, perché è evidente che non sarà un argomento facile da trattare in sede di Consiglio. Ed è senz’altro da condividere l’approccio, in base al quale il vero aiuto ai migranti deriva da un’efficace cooperazione allo sviluppo e dalla lotta al traffico di esseri umani.

Così come non è superflua (in questo particolare momento di ascesa dei nazionalismi e sovranismi di varia natura) l’affermazione secondo la quale “L’Europa onorerà sempre i suoi valori e aiuterà i rifugiati a fuggire dalle persecuzioni o dai conflitti, come è nostro dovere morale. Lo stesso vale per il salvataggio di vite umane in mare”. È evidente che su queste questioni il dialogo della Commissione con le altre istituzioni non sarà certo facile, anche se a questo proposito è da valutare positivamente la “relazione speciale” che la Presidente intende instaurare tra la Commissione ed il Parlamento nella convinzione “che la voce dei cittadini, ossia il Parlamento europeo, dovrebbe avere un ruolo più incisivo nell’ambito dell’iniziativa legislativa”, fino al punto di dichiararsi “favorevole ad un diritto di iniziativa per il Parlamento europeo”. Si tratta di un aspetto decisamente rilevante nella misura in cui denota attenzione e sensibilità per la questione del sistema democratico dell’Unione europea, che è definito unico (in quanto “riunisce parlamentari eletti direttamente a livello locale, regionale,

nazionale ed europeo con capi di Stato e di governo eletti”) e vivace (in quanto “L’affluenza senza precedenti alle elezioni europee del 2019 testimonia la vivacità della nostra democrazia”). Ne consegue che è necessario “rispondere (...) offrendo agli europei un ruolo più incisivo nel processo decisionale”.

Più spazio agli europei sul fronte interno del nuovo slancio per la democrazia europea, ma anche “Un’Europa più forte nel mondo”, questione sulla quale, come è noto, l’Unione ha da sempre ricevuto forti critiche che si tenta di arginare indicando nel programma i seguenti obiettivi: l’estensione a tale ambito del voto a maggioranza qualificata, l’adozione di una strategia globale per l’Africa, la riaffermazione della prospettiva europea dei Balcani occidentali.

La Presidente von der Leyen immagina un’Europa più ambiziosa e sul concetto di ambizione ha costruito il suo programma, non resta che vedere quanto questa ambizione sia condivisa tra gli Stati membri. Se anch’essi faranno propri gli obiettivi ambiziosi di ognuno dei temi trattati, allora potremmo assistere ad una nuova stagione per l’Unione europea.



SIOI

UNA Italy

OSSERVATORIO

sulle attività delle organizzazioni internazionali e sovranazionali, universali e regionali, sui temi di interesse della politica estera italiana

Il meccanismo europeo di stabilità: prospettive di riforma

Anna Pitrone

Professore associato di Diritto dell'Unione europea, Università degli Studi di Messina

Nel 2010, di fronte la grave crisi economica e le sue ripercussioni sulla finanza di molti Stati europei, l'UE è intervenuta con l'istituzione del Meccanismo europeo di stabilizzazione finanziaria (MESF), che consentiva al Consiglio, su proposta della Commissione, di concedere prestiti e di aprire linee di credito a favore di uno Stato membro, previa la stipula di un memorandum in cui specificare le condizioni di politica economica che lo Stato membro si impegnavano a rispettare, al fine di ripristinare la sua capacità di finanziarsi sul mercato.

Poiché il MESF era un meccanismo temporaneo, con l'aggravarsi della crisi economica si decise di dotarsi di un sistema permanente, al di fuori dell'ordinamento europeo, mediante un apposito Trattato internazionale fra gli Stati della zona Euro, che ha istituito il Meccanismo europeo di Stabilità (MES). Il Trattato, che in una prima versione fu firmato l'11 luglio 2011, e nella versione oggi in vigore il 2 febbraio 2012, istituisce un vero e proprio organismo intergovernativo permanente con sede a Lussemburgo, il cui organo decisionale è il Consiglio dei Governatori (formato dai Ministri degli Stati membri), mentre l'organo esecutivo è il Consiglio di Amministrazione (formato da rappresentanti degli Stati membri); il Consiglio dei Governatori nomina inoltre un Direttore generale fra i candidati aventi la nazionalità di uno Stato membro, dotati di esperienza e competenza internazionale in campo economico e finanziario, che è il rappresentante legale ed il capo del personale del MES. Il Trattato assegna poi alla Commissione europea sia compiti istruttori delle richieste di intervento, sia la funzione di negoziare e sottoscrivere, con lo Stato interessato, il protocollo di intesa relativo al programma di aggiustamento macroeconomico necessario per l'accesso al sostegno finanziario, che si concretizza nelle forme dell'erogazione di prestiti, dell'apertura di linee di credito e dell'acquisto di titoli del debito pubblico sul mercato secondario e quello primario.

Al fine di rafforzare l'Unione economica e monetaria e sviluppare ulteriormente il MES, i Ministri delle Finanze dei 19 Stati dell'Eurozona, riuniti il 14 giugno scorso, hanno concordato una [bozza di riforma del Trattato istitutivo](#).

Fra le principali novità, si prevede, come peraltro già ipotizzato durante il [Vertice euro del 29 giugno 2018](#), che il MES faccia da "backstop" rispetto al Fondo di risoluzione unico, un fondo finanziato dalle banche dei 19 Stati dell'Eurozona con l'obiettivo di risolvere le crisi bancarie, istituito dal [Regolamento \(UE\) n. 806/2014](#), e gestito dall'omonimo Comitato. L'articolo 3, dunque, rubricato nel testo vigente "obiettivo", nella bozza di riforma viene rubricato "obiettivi", ricomprendendo la nuova funzione prevista al par. 2 e disciplinata nel nuovo articolo 18 bis, che prevede una decisione del Consiglio dei Governatori, su proposta del Direttore generale, per l'attivazione del dispositivo di sostegno, e rimanda la specificazione delle modalità e

delle condizioni finanziarie di tale dispositivo ad un apposito accordo da concludere con il Comitato di risoluzione unico, approvato dal Consiglio di amministrazione e sottoscritto dal Direttore generale. Le decisioni sui prestiti e sulle erogazioni al Fondo sarebbero prese dal Consiglio di amministrazione sulla base dei criteri elencati nel nuovo allegato IV, incluso nella bozza di riforma.

Ancora, il nuovo articolo 3 del Trattato, così come formulato nella bozza di riforma, prevede anche la possibilità che il MES possa seguire e valutare la situazione macroeconomica e finanziaria dei suoi membri, compresa la sostenibilità del debito pubblico, e analizzare le informazioni e i dati pertinenti. A tal fine, il Direttore generale del MES collaborerebbe con la Commissione europea e la BCE, per assicurare totale coerenza con il quadro di coordinamento delle politiche economiche stabilito dal TFUE. Si tratta di un'attività preventiva, indipendente da richieste di sostegno, finalizzata a mettere il MES in condizione di svolgere adeguatamente e con tempestività i compiti attribuitigli dal Trattato.

Altra novità rilevante della bozza di riforma attiene al rafforzamento del ruolo delle istituzioni del MES. In particolare, una posizione comune dovrebbe stabilire le nuove modalità di cooperazione tra il MES e la Commissione europea nell'ambito ed al di fuori dei programmi di assistenza finanziaria (considerando 5 ter). Nella procedura di concessione del sostegno prevista dall'articolo 13, è prevista la modifica probabilmente più rilevante, nella misura in cui il Direttore generale del MES affianca la Commissione e la BCE nella valutazione della domanda di sostegno presentata da uno Stato membro del MES. Sulla base di tali valutazioni, spetta sempre al Direttore generale la redazione di una proposta da sottoporre all'approvazione del Consiglio dei Governatori relativa all'esito della richiesta, e la preparazione di una proposta di accordo su un dispositivo di assistenza finanziaria, comprese le modalità e condizioni finanziarie e la scelta degli strumenti, che dovrà poi essere adottata dal Consiglio dei Governatori. Il Direttore generale inoltre affianca la Commissione europea e la BCE nell'attività di monitoraggio delle condizioni cui è associato il dispositivo di assistenza finanziaria. Infine, il nuovo art. 7 sancisce la piena indipendenza del Direttore e di tutto il personale del MES, responsabili soltanto nei confronti di quest'ultimo.

Quanto agli strumenti di intervento del MES, il Trattato vigente prevede, tra gli altri, due linee di credito precauzionale, la *Precautionary Conditioned Credit Line* (PCCL) e la *Enhanced Conditions Credit Line* (ECCL). La prima viene concessa agli Stati che non presentano squilibri macroeconomici eccessivi e non hanno problemi di stabilità finanziaria, previa accettazione di determinate condizioni fissate in un Memorandum d'intesa; anche per accedere alla ECCL è necessario sottoscrivere il Memorandum d'intesa, ma viene concessa a Stati che non rispettano pienamente i suddetti criteri. La bozza di riforma introduce una procedura semplificata per accedere alla prima linea di credito (art. 14), la PCCL, alla quale accederebbero solo gli Stati in grado di soddisfare una serie di criteri che, a differenza di quanto previsto dal regime vigente, vengono individuati in dettaglio. Per i Paesi "ammissibili", la condizionalità si tradurrebbe nella necessità di firmare una lettera di intenti, non più un Memorandum, con la quale si impegnano a continuare a soddisfare tali criteri, il cui rispetto viene valutato almeno ogni sei mesi.

Infine, la bozza di riforma modifica l'articolo 12 del vigente Trattato, prevedendo, al paragrafo 3, che a tutti i titoli di Stato della zona euro di nuova emissione con scadenza superiore ad un anno emessi a partire dal 1° gennaio 2022, si applichino clausole d'azione collettiva con approvazione a maggioranza singola e non più a doppia maggioranza. Le clausole di azione collettiva sono delle clausole collegate ai titoli del debito pubblico che consentono allo Stato di rinegoziare i termini del titolo, in particolare interessi e scadenze. Il testo vigente prevede che per modificare i termini del titolo sia necessaria l'approvazione della maggioranza dei detentori dei titoli del debito non solo in totale, ma anche in ogni singola sottocategoria dei titoli stessi; la nuova previsione richiede invece solo la maggioranza del totale dei detentori del debito pubblico.

La riforma avrebbe dovuto essere approvata entro la fine del 2019, tuttavia l'acceso dibattito politico che alcune novità proposte hanno acceso soprattutto nel nostro Paese ha di fatto convinto l'[Eurogruppo](#) a rimandare di qualche mese la firma del Trattato di Riforma ed aperto alla possibilità di rivedere alcune previsioni.

In particolare, nonostante la valutazione complessivamente positiva della proposta di riforma da parte degli esperti, alcuni punti potrebbero rivelarsi particolarmente critici per l'Italia; nello specifico le nuove clausole di azione collettiva, a maggioranza unica, potrebbero facilitare eccessivamente la ristrutturazione del debito e di conseguenza scatenare la speculazione contro paesi, come il nostro, con conti poco in ordine; peraltro tale nuova previsione si aggiungerebbe, come visto, alla nuova condizione per accedere alla PCCL.

Il [Vertice euro del 13 dicembre 2019](#) ha dunque incaricato l'Eurogruppo di continuare a lavorare sul pacchetto di riforme del MES, che dovrebbe essere approvato non oltre la fine del primo semestre del 2020.



SIOI

UNA Italy

OSSERVATORIO

sulle attività delle organizzazioni internazionali e sovranazionali, universali e regionali, sui temi di interesse della politica estera italiana

Africa We Want: la realizzazione dell'Agenda Donne, Pace e Sicurezza in Africa (2018-2028)

Marco Soave

Studente senior, Università degli Studi di Teramo

Premessa.- Il Programma Donne, Pace e Sicurezza (WPS) ha un ruolo centrale nella strategia per la prevenzione e la risoluzione dei conflitti in Africa. Non è un caso se Moussa Faki Mahamat, il Presidente della Commissione dell'Unione africana (UA) ha dichiarato: "Ammettiamo che i nostri tentativi nei confronti della pace e della sicurezza non possono avere successo senza la partecipazione e la guida delle donne". L'Unione africana è impegnata, in particolare, a realizzare l'uguaglianza di genere e l'emancipazione delle donne come obiettivo strategico per l'attuazione dell'*Agenda 2063: The Africa We Want*. Attraverso l'esame del *Continental Results Framework. Monitoring and Reporting on the Implementation of the Women, Peace and Security Agenda in Africa (2018-2018)*, pubblicato di recente dalla Commissione dell'UA, qui di seguito si illustreranno in maniera sintetica gli sforzi che l'Unione africana sta portando avanti – e le idee che sono alla loro base – per la realizzazione di una politica di genere in relazione alla pace e alla sicurezza nel continente.

Alcuni punti di riferimento per la ricostruzione delle iniziative internazionali in materia di "donne e conflitti armati.- Gli sforzi per mettere in evidenza la condizione delle donne nei conflitti armati risalgono alla fine degli anni '60 del Novecento. Nel 1969, la Commissione sullo status delle donne delle Nazioni Unite affrontò la questione della difesa delle donne e dei bambini in situazioni di conflitto e di emergenza durante la sua 22esima sessione chiedendo al Segretario Generale delle Nazioni Unite di preparare, per la sua sessione successiva, un rapporto sullo status delle donne nelle situazioni di conflitto. Il dibattito sul tema all'interno delle Nazioni Unite portò all'adozione da parte dell'Assemblea generale dell'ONU, nel 1974, della *Dichiarazione sulla protezione delle donne e dei bambini nei conflitti armati e in situazioni di emergenza* (Risoluzione 3318 XXIX del 14 dicembre 1974).

Il dibattito sulle condizioni delle donne nei conflitti armati e il loro ruolo nei processi di *peacebuilding* è proseguito nelle quattro conferenze mondiali delle Nazioni Unite sulle donne tenute nel 1975, 1980, 1985 e nel 1995.

Fu proprio la quarta Conferenza mondiale sulle donne, svolta a Beijing nel 1995, che cristallizzò la problematica, inserendo nel *Beijing Platform for Action* un intero capitolo dedicato alle donne e ai conflitti armati.

Infine, gli sviluppi in materia di genere, pace e sicurezza sono testimoniati dall'adozione della *Windhoek Declaration and the Namibian Plan of Action on Mainstreaming a Gender Perspectives in Multidimensional Peace Support Operations* (UN Doc. A/55/138-S/2000/693), adottata nel maggio del 2000. Proprio questi ultimi documenti sono considerati i precursori della Risoluzione del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite n. 1325/2000 su *Donne, Pace e Sicurezza*, adottata nell'ottobre dello stesso anno e che ha fatto da *input* per l'adozione di numerose altre risoluzioni

specialmente in tema di lotta alla violenza sessuale nei confronti delle donne nel corso dei conflitti (Risoluzione n. 1820/2008, Risoluzione n. 1888/2009, Risoluzione 1889/2009, risoluzione 1960/2010 e Risoluzione 2106/2013).

La posizione dell'Unione Africana - L'Atto costitutivo dell'Unione africana, adottato nel 2002, promuove l'uguaglianza di genere come uno dei suoi principi fondamentali ed evidenzia la necessità di assicurare che la prospettiva di genere venga integrata all'interno dei processi dell'Unione Africana.

In questo scenario, è previsto che diversi organi dell'Unione Africana, lavorino congiuntamente agli Stati Membri e le organizzazioni delle società civili (CSOs) per assicurare che il principio della parità di genere sia di fatto realizzata.

Accanto a ciò, l'adozione della Carta africana dei diritti dell'uomo e dei popoli nel 1998 e del Protocollo aggiuntivo sui diritti delle donne in Africa, comunemente detto Protocollo Maputo, nel 2003, l'Unione Africana ha riconosciuto l'obbligo di salvaguardare i diritti delle donne e delle ragazze attraverso, tra l'altro, la sensibilizzazione dell'opinione pubblica, la diffusione dello sviluppo inclusivo e il sostegno al ruolo delle donne nei processi di pace. Sotto quest'ultimo profilo l'adozione, nel 2004, della Dichiarazione solenne sull'uguaglianza di genere in Africa (SDGEA), impegna i Capi di Stato e di Governo degli Stati Membri dell'Unione africana a garantire la piena ed effettiva partecipazione e rappresentanza delle donne nei processi di pace, comprese la prevenzione, la risoluzione e la gestione dei conflitti, nonché la ricostruzione post-conflitto in Africa. La stessa SDGEA esige l'applicazione del principio della parità di genere a tutte le istituzioni dell'Unione Africana, alle Comunità economiche regionali (RECs) e a livello nazionale.

A conferma del fatto che il Programma Donne, Pace e Sicurezza riguardi non solo le situazioni di conflitto armato, ma anche la fase del *post-conflict peacebuilding*, la Commissione dell'UA ha adottato, nel 2006, il Piano sulla ricostruzione e lo sviluppo nel post conflitto (African Union, *Policy on Post-Conflict Reconstruction and Development*, Addis Ababa, 2016 reperibile *online*) che testimonia l'impegno dell'Organizzazione ad affrontare i bisogni della ricostruzione dei Paesi e delle comunità che si trovano in tali specifiche situazioni. In tale contesto l'accento è posto sulla necessità di garantire che le donne vengano coinvolte nei progetti e nei programmi di attuazione di tale Piano. del PCRD.

Analogamente, l'*AU Gender Policy*, documento adottato nel 2008, stabilisce linee guida che concernono l'istituzionalizzazione delle opinioni di genere e il potenziamento del ruolo delle donne in Africa. Nella sostanza, il documento ribadisce che la politica di genere dell'Unione africana vincola le istituzioni dell'UA, le RECs e gli Stati Membri a integrare la prospettiva di genere in tutte le loro politiche, programmi e attività. In particolare, la politica di genere impegna i soggetti indicati a promuovere l'effettivo coinvolgimento e partecipazione delle donne nelle attività di mantenimento della pace e della sicurezza e in tutte le iniziative volte a favorire la riconciliazione e la ricostruzione e lo sviluppo post conflittuale.

Una specifica attenzione alle donne è anche assicurata dalla Convenzione dell'Unione africana per la protezione e l'assistenza degli sfollati interni in Africa adottata nel 2009. Tale strumento riconosce che le donne africane sono fra i soggetti maggiormente colpiti dalle situazioni che provocano sfollati e promuove l'adozione di

specifiche misure volte a salvaguardare le donne sfollate.

Nella stessa prospettiva si muove l'*African Union Policy Framework on the Security Sector Reform* (SSR), adottato dall'Assemblea dell'UA nel 2013, nel quale l'Organizzazione rinnova il suo impegno a conformarsi ai quadri normativi esistenti in materia di SSR, in particolare quelli elaborati dall'ONU e da altri attori multilaterali. Tra i principi indicati nel documento, ve ne è anche uno relativo alle questioni di genere nel quale l'UA dichiara a che la SSR aderisca ai principi dell'uguaglianza di genere e del rafforzamento del ruolo delle donne, in conformità al quadro normativo e politico delineato nei documenti richiamati in precedenza.

Oltre a ciò, la Commissione dell'Unione Africana ha adottato iniziative per promuovere l'intervento e la protezione delle donne, considerate soggetti cardini negli impegni di pace e di stabilità in Africa. Tra queste ricordiamo l'avvio, nel 2015, del *Gender, Peace and Security Programme* che mira a realizzare strategie efficaci per l'avanzamento del programma WPS e la fondazione, nel 2017, del *Network African Women in Conflict Prevention and Mediation* (Fem-Wise Africa), i cui obiettivi includono il coinvolgimento e l'influenza delle donne durante i processi di pace. Inoltre, al fine di incrementare il focus sul programma WPS in Africa, nel 2014, il Presidente della Commissione dell'Unione Africana ha nominato un Inviato Speciale, Mme. Benita Diop, con il mandato di diffondere l'opinione delle donne sulla prevenzione, sulla gestione e sul regolamento dei conflitti, sostenere la tutela dei loro diritti e mettere fine all'impunità sulle violenze sessuali e di genere.

Il ruolo del Consiglio di Sicurezza dell'ONU – La già citata Risoluzione n. 1325/2000 costituisce il pilastro dell'attuale programma Donne, Pace e Sicurezza (WPS) dell'UA. All'epoca, l'atto sollecitò gli Stati Membri delle Nazioni Unite ad aumentare la partecipazione attiva delle donne nella gestione e nella prevenzione dei conflitti e nei processi di *peacebuilding*.

Le tre questioni chiave che sono state individuate dalla Risoluzione n. 1325/2000 sono: i) il numero sproporzionato di donne e ragazze colpite dai conflitti armati e la necessità di proteggerle nei teatri di guerra e nel post conflitto; ii) la marginalizzazione delle donne nella risoluzione dei conflitti e nelle attività di *peacebuilding*, nonché nella partecipazione ai processi di pace e di sicurezza; iii) la rilevanza di diffondere le prospettive di genere nei processi di pace e di sicurezza.

Successivamente, il Consiglio di Sicurezza, con la Risoluzione n. 1889/2009, chiese al Segretario generale dell'ONU di elaborare una serie di indicatori per monitorare l'attuazione della Risoluzione n. 1325/2000 da parte di Stati Membri, gruppi armati e organizzazioni internazionali, sovranazionali e regionali (per il rapporto del Segretario vedi UN Doc. S/2010/498). Di conseguenza, la maggior parte degli indicatori WPS vigenti cominciarono ad essere messi a punto a partire dal 2010.

Gli indicatori delle Nazioni Unite - Gli indicatori globali delle Nazioni Unite su donne, pace e sicurezza sono stati introdotti nel 2010 dalla United Nations Standing Committee on Women, Peace and Security in conformità a quanto richiesto dalla Risoluzione 1889/2009. I ventisei indicatori sono organizzati e impostati secondo i quattro pilastri indicati dalla Risoluzione n. 1325/2000: prevenzione; protezione; partecipazione; soccorso e guarigione.

Il pilastro relativo alla *prevenzione* dei conflitti focalizza l'attenzione, in particolare sulle misure volte alla repressione di tutte le forme di violenza contro le donne e le ragazze in tempo sia di guerra sia di pace.

La protezione mira a garantire che i diritti delle donne e delle ragazze alla sicurezza (fisica e socio-economica) vengano tutelati e promossi nei contesti di guerra o in altre crisi umanitarie, inclusa la tutela dalle violenze sessuali e di genere. Tra l'altro, viene evidenziata la necessità di verificare che i governi, le organizzazioni regionali, gli enti internazionali, le operazioni per il supporto della pace e le missioni umanitarie stabiliscano strutture che salvaguardino le donne dalle violenze sessuali e di genere e provvedano all'assistenza legale ed istituzionale delle vittime di tali violenze.

Per quanto concerne la partecipazione essa è volta a garantire l'uguaglianza di genere e la rappresentanza femminile nei processi decisionali a livello locale, nazionale, regionale e internazionale. Il pilastro in questione consolida la centralità della partecipazione femminile e l'inclusività delle prospettive di genere nei negoziati di pace, di peacekeeping, di peacebuilding e nelle strutture politiche e amministrative. Agli Stati Membri e agli enti regionali viene richiesto di emanare e attuare riforme istituzionali che favoriscano la legittimità delle donne e il loro attivo coinvolgimento nei processi che perseguono la pace.

Per quanto attiene il soccorso e recupero, si tratta di un pilastro che mira a garantire che le esigenze di soccorso delle donne e delle ragazze vengano soddisfatte, soprattutto nei contesti di guerra e del dopoguerra. Ciò può avere successo rivolgendosi ai loro bisogni e rafforzando le loro abilità per fare da agenti nei processi di soccorso e di recupero nei teatri post conflittuali. I bisogni delle donne in termini di soccorso e recupero dovrebbero ottenere particolare attenzione, ad esempio, nei programmi di assistenza umanitaria in materia di disarmo, smobilitazione e rimpatrio e anche nei processi di sviluppo economico.

Continental Results Framework – Quattro anni di incontri, sviluppati a partire dal dicembre 2014, condotti dalle istituzioni dell'Unione Africana, dagli Stati Membri, dalle Comunità economiche regionali, dalle Nazioni Unite e dalle organizzazioni delle società civili (CEOs) sono poi culminati nell'adozione del *Continental Results Framework* (CRF), nel marzo 2018, da parte di 19 dei 22 Stati Membri dell'Unione Africana e da tre Comunità economiche regionali (RECs). Lo sviluppo e l'adesione al CRF rappresenta una tappa fondamentale per l'avanzamento nella realizzazione degli obiettivi stabiliti dalla Risoluzione n. 1325/2000 in Africa. Il CRF fornisce 28 indicatori, concordati dagli Stati Membri, per monitorare l'attuazione del Programma WPS in Africa. Gli indicatori vengono impostati secondo i quattro pilastri della Risoluzione n. 1325/2000.

Innanzitutto, il CFR ha lo scopo di istituire controlli sistematici che garantiscano il progresso del programma WPS in Africa e rafforzarne l'operatività. Nel mirino poi la *positive peace* (termine coniato da Galtung nel 1964), per la quale si richiede l'accesso all'istruzione e all'assistenza sanitaria che assicurano ad ogni individuo l'opportunità della piena realizzazione della persona. Essa idealizza una società connotata da politiche che propugnano l'uguaglianza e la parità affinché le donne possano godere dei loro diritti e libertà e siano esenti da qualsiasi forma di violenza.

Il CRF è certamente uno strumento utile per superare il gap che divide

l'emanazione delle politiche relative al WPS dalla sua effettiva realizzazione. A tal proposito, vale anche la pena notare che diversi Stati Membri dell'Unione Africana, insieme alla Comunità Economica degli Stati dell'Africa Occidentale, l'Autorità intergovernativa sullo Sviluppo e la Regione dei Grandi Laghi hanno adottato piani d'azione nazionali e regionali ed emanato svariate politiche di genere. Tuttavia, l'inadeguatezza dei loro sistemi di monitoraggio dimostra che il continente africano ancora non ha introdotto mezzi efficaci che conducano ad una reale trasformazione in termini di uguaglianza di genere e legittimità delle donne. D'altra parte non è superfluo ribadire che il quadro normativo relativo alla tutela delle donne resta privo di qualsiasi efficacia se i governi non si assumono l'impegno di applicarlo.

Nonostante le perplessità ora evidenziate, il CRF può essere uno strumento utile per potenziare la complessiva realizzazione degli obiettivi di pace e sicurezza delineati nelle varie strategie e politiche dell'Unione Africana e per promuovere una visione complessiva di un continente dove gli uomini e le donne hanno eguale accesso alle opportunità, ai diritti e alle risorse.

Il Programma di lavoro triennale per gli anni 2019-2022 della Commissione Interamericana delle Donne dell'Organizzazione degli Stati Americani

Angelo Castellana

Dottore in Giurisprudenza, Università degli Studi di Bari

Sebbene la condizione della donna nella società moderna sia migliorata rispetto al passato, attualmente, in alcuni ambiti persistono delle disuguaglianze a favore del genere maschile. In questi contesti, le donne non vengono valutate secondo le loro capacità o conoscenze, tutt'al più vengono viste come degli oggetti che valgono, quasi sempre, solo per la loro bellezza. Per esempio, in Italia, secondo un'analisi dell'Istituto Nazionale di Statistica (ISTAT) presentato alla I Commissione Affari Costituzionali della Camera dei Deputati nell'ottobre 2017, nonostante le donne siano mediamente più istruite degli uomini e considerato che i titoli di studio più alti dovrebbero costituire una maggiore garanzia di accesso al mondo del lavoro, il tasso d'occupazione ed i livelli retributivi delle donne risultano essere inferiori rispetto a quelli maschili. Al di fuori dell'ambito lavorativo, inoltre, un nutrito numero di donne afferma di non vedere equità tra i generi nella regolamentazione dei diritti e dei rapporti civili e nella repressione dei reati (ad esempio, rifiuto del diritto di aborto o del divorzio, diniego d'istruzione, mancata repressione degli stupri).

Facendosi capo delle preoccupazioni sociali sulla disuguaglianza di genere, sempre più attori istituzionali e organizzazioni internazionali hanno implementato le proprie politiche a favore del contrasto tra le disuguaglianze. Più di 190 Stati del mondo pongono l'uguaglianza di genere e l'emancipazione di tutte le donne e le ragazze tra i traguardi fondamentali per il rispetto dei diritti umani. Nell'Agenda 2030 adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite nel 2015, l'emancipazione femminile e l'uguaglianza di genere risultano essere il quinto di diciassette obiettivi di sviluppo sostenibile da raggiungere globalmente entro il 2030. Per l'Agenda, infatti, garantire effettivamente alle donne parità di genere in ambito politico, culturale e sociale, produrrebbe effetti positivi per l'umanità intera.

A livello regionale, l'Organizzazione degli Stati Americani (OSA), attraverso la propria organizzazione specializzata Inter-American Commission of Women (CIM), ha dato un importante aiuto alla protezione dei diritti delle donne, all'uguaglianza di genere e all'equità nel continente americano. Grazie alle attività della CIM, diversi Stati americani hanno arricchito ed implementato le politiche ed i meccanismi rivolti al raggiungimento della parità di genere.

Nel quadro del c.d. Piano strategico della CIM per gli anni 2016-2022, durante la 38a Assemblea dei delegati della CIM che si è tenuta a Santo Domingo (Repubblica Dominicana) il 7 e l'8 maggio 2019, è stato adottato il Programma Triennale dei lavori della CIM 2019-2022. Questo nuovo programma contiene sia una valutazione dei

risultati e delle sfide del Piano strategico 2016-2022 e del Programma di lavoro triennale precedente, comprendente un'analisi oggettiva degli obiettivi che non sono stati raggiunti a causa dei limiti delle risorse finanziarie della Commissione, sia una valutazione del contesto operativo e istituzionale della CIM per il raggiungimento dei traguardi stabiliti dal Piano strategico: il rafforzamento della posizione della CIM come forum politico del continente e punto di riferimento per l'affermazione della piena cittadinanza femminile; l'articolazione e l'armonizzazione delle azioni dei vari organismi dell'OSA in merito alle politiche di genere; l'istituzionalizzazione dell'approccio dei diritti e dell'uguaglianza di genere in tutte le attività dell'Organizzazione.

Il Programma di lavoro triennale precedente ha evidenziato come nel continente americano si siano compiuti notevoli passi in avanti a favore delle politiche di genere e della tutela dei diritti delle donne. Nonostante i molteplici impegni presi dall'OSA e dagli Stati, comunque, le donne del continente continuano ad affrontare barriere significative nell'accesso alle cariche pubbliche. Secondo i dati evidenziati nella trentottesima Assemblea dei delegati della CIM, la partecipazione delle donne nei parlamenti nazionali dell'area è triplicata negli ultimi venti anni, passando dal 13,35% nel 2000 al 30,7% nel 2018. Questo significativo aumento ha reso l'America il continente con la maggior partecipazione femminile nelle camere legislative. Oltre all'aumento delle donne parlamentari, nel continente si è registrato un aumento della presenza delle donne sia nei consigli comunali (29,2%), sia negli esecutivi statali (25,7%). Rispetto a quest'ultimo dato, la CIM sottolinea che gli stereotipi di genere si riproducono anche nella funzione politica. Infatti, la maggior parte delle donne ministro espletano le proprie mansioni in ambito sociale, mentre sono meno presenti nelle funzioni politiche ed economiche. Nonostante questi segnali positivi, secondo il Piano di lavoro permangono livelli significativi di squilibrio nell'effettivo esercizio dei diritti politici delle donne nella regione. In contrasto con i dati relativi alla partecipazione comunale, le donne sindaco nella regione sono aumentate di pochi punti percentuali, passando dal 5% al 14,5%. Ad eccezione della Bolivia e del Messico, i sistemi di quote o di parità adottati in America Latina non prevedono disposizioni particolari per la rappresentanza delle donne indigene e delle donne di origine africana. Negli ultimi quarant'anni, infine, solo dodici donne hanno ricoperto il ruolo di Primo ministro o di Capo dello Stato.

A partire dalla riforma costituzionale dell'Ecuador del 2008, alcuni Stati americani (Bolivia, Costa Rica, Nicaragua e Messico) hanno introdotto nelle proprie costituzioni il principio della parità dei sessi e dell'uguaglianza reale come principio democratico generale per l'elezione o la nomina dei funzionari statali, con l'intento di garantire il diritto delle donne ad essere elette su un piano di parità con gli uomini. Queste riforme hanno spinto l'opinione pubblica negli altri Stati americani a proporre nuovi meccanismi per una maggiore partecipazione politica delle donne.

Di seguito prenderemo in considerazione il nuovo Programma triennale di lavoro della Commissione e le attività principali che la CIM si prefigge di realizzare. Il nuovo Programma è suddiviso principalmente in tre obiettivi strategici: promozione della parità di genere ed eliminazione della discriminazione; prevenzione e punizione della violenza di genere; continuità operativa e rafforzamento della CIM. All'interno del primo obiettivo strategico è possibile effettuare una ulteriore differenziazione in quattro sottogruppi, suddivisi in base ai risultati da raggiungere. Attraverso il primo

sottogruppo, la CIM cercherà di attuare norme, regole e procedure istituzionali che garantiscano la piena parità di genere, l'uguaglianza, la diversità e i diritti umani sia tra il personale dell'OSA, che nei programmi e nelle attività dell'Organizzazione. Sarà, pertanto, fornita assistenza e consulenza tecnica tempestiva ai Dipartimenti e agli altri enti della Segreteria generale dell'OSA per sostenere l'integrazione della dimensione dei diritti delle donne e dell'uguaglianza di genere nei progetti, nei programmi, nelle altre attività dell'Organizzazione. Inoltre, sul piano formativo, verranno organizzati per il personale dell'OSA e per i funzionari statali dei Paesi membri, dei corsi virtuali e presenziali sulle politiche di genere e sui diritti delle donne.

Nel secondo sottogruppo la CIM individua una serie di attività dedite sia alla promozione della piena ed effettiva integrazione dei diritti civili e politici delle donne e della parità di genere negli Stati dell'Organizzazione, sia al rispetto delle convenzioni in materia. In collaborazione con le reti regionali di donne parlamentari, quali ParlAmericas e la Rete delle donne parlamentari delle Americhe della Confederazione dei Parlamenti delle Americhe (COPA), la CIM raccoglierà in uno studio i dati, gli strumenti, le azioni e le strategie congiunte per rafforzare le capacità delle commissioni nazionali di genere di influenzare l'agenda politica e i processi legislativi degli Stati membri, in favore dei diritti delle donne, dell'uguaglianza di genere e della diversità. In ossequio al rispetto degli obblighi convenzionali e degli impegni assunti dagli Stati in materia di diritti delle donne, la CIM sosterrà le iniziative di riforma della legislazione politico-elettorale necessarie per promuovere la parità di trattamento tra donne e uomini nell'attività politica. Inoltre, sulla base delle esperienze esistenti nella regione, la Commissione produrrà una Guida agli orientamenti giuridici e politici per promuovere la parità e l'alternanza tra uomini e donne in tutti i settori (esecutivo, legislativo, giudiziario) e a tutti i livelli dello Stato, nonché in tutte le istituzioni democratiche. In collaborazione con le università e le commissioni di pari opportunità dei Paesi membri, verranno organizzate delle attività formative dirette a rafforzare le capacità di leadership politica delle donne e a fornire strumenti per contrastare le varie forme di discriminazione e violenza di genere che le donne affrontano nell'esercizio dei loro diritti politici. Infine, in collaborazione con il Dipartimento di Cooperazione e Osservazione Elettorale dell'OSA e con l'Istituto internazionale per la democrazia e l'assistenza elettorale (IDEA), la CIM proseguirà nella promozione delle leggi a sostegno dei diritti politici delle donne, delle quote, della parità e dell'alternanza, nonché di altre misure speciali per espandere la rappresentanza politica delle donne.

Con il terzo sottogruppo, la CIM si prefigge di tutelare i diritti economici delle donne per lo sviluppo integrale attraverso la promozione ed il rafforzamento delle politiche del lavoro e contributive. In collaborazione con il Dipartimento per lo sviluppo umano, l'istruzione e l'occupazione (DDHEE) dell'OSA, verrà aggiornato lo studio "Istituzionalizzazione della prospettiva di genere nei Ministeri del Lavoro delle Americhe", sia per conoscere i progressi raggiunti dai ministeri in questo settore, sia per pianificare nuove strategie per le sfide future. Sulla base dei risultati del suddetto studio, sempre in collaborazione con il DDHEE, verrà formulato un progetto con l'intento di fornire assistenza tecnica agli Stati membri che ne facciano richiesta per rafforzare la dimensione di genere nelle politiche del lavoro. In merito alle disparità salariali tra uomo e donna, la CIM condurrà una revisione dei dati statistici esistenti. Una volta conclusa la raccolta dei nuovi dati, si procederà a consultare degli esperti in materia, in modo tale da approntare progetti e misure concrete per colmare il divario salariale tra i

Osservatorio sulle attività delle organizzazioni internazionali e sovranazionali, universali e regionali, sui temi di interesse della politica estera italiana - www.osorin.it - comint@sioi.org
SIOI - Palazzetto di Venezia - Piazza di San Marco, 51 - 00186 - ROMA

sessi nel continente. Tutte le rilevazioni e le proposte saranno incorporate in un rapporto a disposizione per gli Stati membri al fine di integrare e migliorare le proprie legislazioni nazionali in oggetto.

L'ultimo sottogruppo prevede due studi dediti a sensibilizzare l'opinione pubblica sulla necessità di riformare le politiche pubbliche in materia di donne, droga e reclusione, dal punto di vista dei diritti umani. Il primo studio, dal titolo "Donne, politiche sulle droghe ed incarcerazione: una guida alla riforma delle politiche in America Latina e nei Caraibi", sviluppato in coordinamento con il Dipartimento di Pubblica Sicurezza (DSP) dell'OSA, nonché con la Commissione Interamericana per il controllo dell'abuso di droga (CICAD), prendendo spunto dalle buone pratiche esistenti nel continente, analizzerà le riforme legislative che potrebbero portare benefici alle migliaia di donne incarcerate per reati di droga. Il secondo studio, invece, in collaborazione con il DSP e l'Ufficio del Relatore per i Diritti delle Persone della Commissione Interamericana per i Diritti Umani (CIDH), verterà sulla promozione e sulla protezione dei diritti umani delle donne incarcerate.

In merito al secondo obiettivo, la CIM si adopererà per sostenere la piena attuazione della Convenzione interamericana per la prevenzione, la punizione e l'eliminazione della violenza contro le donne, meglio conosciuta come Convenzione di Belém do Pará. Verranno, dunque, organizzati incontri a livello continentale, regionale e nazionale per discutere e valutare alcune strategie di contrasto alla violenza contro le donne e per garantire loro l'accesso alla giustizia, al fine di identificare e diffondere le buone pratiche presenti nel continente. Inoltre, verranno condotte attività e iniziative per garantire la visibilità del lavoro del Meccanismo di follow-up della Convenzione di Belém do Pará (MESECVI) e la promozione delle sue attività attraverso il sito Internet dell'OSA, relazioni narrative e seminari virtuali.

Con riguardo al terzo e ultimo obiettivo strategico, la CIM intende rafforzare la propria *mission* attraverso una serie di interventi dediti sia ad includere nelle proprie attività membri della società civile, del mondo accademico, della comunità internazionale e del settore privato attraverso accordi di collaborazione, sia a fornire supporto tecnico, logistico e amministrativo al lavoro dei funzionari della Commissione. Pertanto, verrà resa operativa la "Strategia per il rafforzamento del coordinamento tra il CIM e la società civile" attraverso accordi di collaborazione concreti e attività congiunte. Inoltre, le organizzazioni femministe saranno invitate ad iscriversi all'OSA per prendere parte ai forum coordinati dall'Organizzazione, dalla CIM e dal MESECVI. Oltre alle attività di ordinaria amministrazione, anche in questo caso verranno svolte attività e iniziative per garantire la visibilità del lavoro della CIM, nonché la continua diffusione di informazioni riguardo la promozione delle sue attività.

Il Programma adottato dalla CIM è, dunque, molto ambizioso. La sua piena attuazione dipenderà soprattutto dalla risoluzione dei problemi di bilancio dell'OSA. Com'è noto, l'Organizzazione e gli Stati membri stanno attraversando un difficile periodo sociale, economico e politico. Alla perdurante crisi venezuelana, durante l'arco del 2019 si sono aggiunte le violente manifestazioni di piazza in Argentina, Bolivia, Brasile, Cile, Colombia, Ecuador, Haiti, Messico, Nicaragua, Perù, dovute perlopiù ad una concatenazione di fattori, quali le disuguaglianze economiche e sociali tra le fasce della popolazione, lo scarso contrasto alla criminalità organizzata, l'inflazione

galoppante, la lotta alla corruzione ed il taglio ai sussidi governativi. Questi scenari negativi hanno influenzato l'operatività dell'OSA. In particolar modo, il *budget* dell'Organizzazione è stato rimodulato, in quanto si è creato un disavanzo di bilancio che condizionerà le attività dei vari Dipartimenti e delle organizzazioni specializzate negli anni a venire. Per stessa ammissione della CIM, l'attuazione del Programma dipenderà dall'ottenimento di finanziamenti specifici da parte degli Stati membri, degli Osservatori permanenti e di potenziali altri donatori. Pertanto, non ci resta che attendere il 2022 per vedere se la CIM riuscirà a realizzare gli obiettivi e le attività del nuovo programma.



SIOI

UNA Italy

OSSERVATORIO

sulle attività delle organizzazioni internazionali e sovranazionali, universali e regionali, sui temi di interesse della politica estera italiana

La guerra nello Yemen: le origini del conflitto scandite dalle risoluzioni del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite (I)

Greta Di Mattia

Studente senior, Università degli Studi di Teramo

Premessa – «Le ultime due settimane sono state le più calme in Yemen dall’inizio della guerra quindi spero, spero...che non sia prematuro dire che dall’inizio del nuovo anno il Paese può definirsi indenne».

Il 16 gennaio 2020, giorno in cui l’inviato speciale del Segretario Generale delle Nazioni Unite per lo Yemen Martin Griffiths si rivolgeva così ai membri del Consiglio di sicurezza, la pace non sembrava più una chimera ma una viva speranza per il popolo yemenita, afflitto da una guerra che ebbe inizio nel 2015 e che ha provocato la peggiore crisi umanitaria del mondo.

Eppure, fra tregue effimere ed offensive violente, la guerra in Yemen si protrae da anni nel silenzio della Comunità internazionale, che sembra ignorare le sfide decisive che il conflitto lancia al diritto internazionale e che costituiscono la ragion d’essere del presente articolo.

Secondo un rapporto pubblicato da ACLED il 31 ottobre 2019, le vittime del conflitto sarebbero state circa 100.000 nel corso di cinque anni, dei quali il 2018 è stato fra tutti il più sanguinoso, mentre il 2019 avrebbe registrato negli ultimi mesi un progressivo declino della violenza, portando così Martin Griffiths a pronunciare le parole di speranza riportate in incipit.

Eppure, il timore dell’inviato speciale che lasciarsi andare a previsioni ottimistiche potesse essere prematuro, non poteva essere più tragicamente fondato. Solo due giorni dopo il suo discorso, il 18 gennaio, più di 100 soldati yemeniti sono rimasti uccisi in seguito ad un attacco sferrato dagli Houthi ad una moschea situata in un campo militare, nella città di Marib.

Le origini della guerra – Chi sono gli Houthi? Perché e contro chi combattono? Quali sono le origini di una guerra che sembra scoppiata dal nulla? E soprattutto cosa hanno fatto in merito le organizzazioni internazionali? Sono queste le domande alle quali ci si propone di rispondere nel corso di questo articolo, che, attraverso una scansione cronologica degli eventi e l’analisi delle principali questioni di diritto internazionale da essi sollevate, si fermerà all’atto di apertura di una guerra estremamente complessa, le cui fasi successive e le relative questioni saranno prese in esame nei prossimi articoli.

Gli Houthi sono un gruppo armato che ha origine dal movimento della “Gioventù credente”, fondato nel 1992 da Mohammed e Hussein al-Houthi nel governatorato di Sada’a, nel nord dello Yemen. La “Gioventù credente” era un movimento religioso nato per promuovere, attraverso l’istituzione di circoli scolastici e campi estivi, la fede

islamica di matrice zaydita (una corrente dello sciismo), per poi radicalizzarsi e divenire un vero e proprio movimento politico di protesta nel 2003, dopo l'invasione dell'Iraq da parte degli Stati Uniti. Nel corso di una manifestazione scandita da slogan antistatunitensi e anti-israeliani nella moschea Saleh della capitale Sana'a, ci fu il primo, duro confronto con il governo guidato dal Presidente Ali Abd Allah Saleh, il quale fece arrestare 800 manifestanti. Ebbe così inizio una vera e propria rivolta contro il governo che culminò, il 10 settembre 2004, con l'uccisione di Hussein al-Houthi e da allora il movimento rivoluzionario, la cui denominazione ufficiale è *Ansar Allah (Partigiani di Dio)* è guidato dal fratello di Hussein, Abdul-Malik Badreddin al-Houthi. Gli anni seguenti furono segnati dall'imperversare di una vera e propria guerra civile fra i rivoluzionari, le forze governative e le tribù che appoggiavano queste ultime fino a che, nel 2009, il conflitto assunse una dimensione internazionale con l'entrata in scena del potente vicino dello Yemen: l'Arabia Saudita. In seguito all'offensiva lanciata dal governo yemenita denominata *Operation Scorched Earth* (Operazione Terra Bruciata) nel corso della quale un bombardamento aereo nella provincia settentrionale di Sada'a uccise più di 80 civili, i ribelli attaccarono il confine saudita, uccidendo una guardia e occupando alcuni villaggi. Gli Houthi accusavano l'Arabia Saudita di supportare il governo di Saleh, consentendo alle truppe governative di utilizzare la base di Jabal al-Dukhan per lanciare attacchi trans-frontalieri. Il governo yemenita rigettò le accuse, parlando a sua volta del sequestro di una nave nel Mar Rosso che trasportava armi e "istruttori di reclute" provenienti dall'Iran e destinati ai ribelli, fatto che fu immediatamente negato da Teheran.

È in questo quadro che si inserisce l'interpretazione della guerra come nient'altro che un'ennesima declinazione regionale del sempiterno conflitto tra sciiti e sunniti: i mezzi di informazione riducono l'identità degli Houthi a quella di un gruppo rivoluzionario di scuola zaydita, la quale, essendo una corrente dello sciismo, avrebbe attratto ai ribelli l'Iran come naturale alleato e l'Arabia Saudita come giurato nemico. Si ignorano così i motivi politici e socioeconomici che hanno portato allo scoppio del conflitto e che proveremo a chiarire di seguito.

Lo Yemen ha una storia complessa che per ovvie ragioni non si può, in questa sede, trattare esaustivamente. Basti ricordare che prima della sua unificazione nel 1990, il Paese era diviso nella Repubblica Araba dello Yemen, nota anche come Yemen del Nord, e Repubblica Democratica popolare dello Yemen, unico Stato marxista del mondo arabo, noto come Yemen del Sud. Come è facile immaginare, tale divisione ha portato le due parti del Paese a seguire linee di sviluppo economico e sociale piuttosto autonome. Il sud, che prima dell'indipendenza del 1971 era un protettorato britannico, è tuttora relativamente più sviluppato rispetto alle povere province settentrionali.

Presidente dello Yemen del Nord dal 1978, nel 1990 Ali Abd Allah Saleh divenne Presidente dello Yemen unificato. Secondo il Programma delle Nazioni Unite per lo sviluppo (UNDP), nel 1998 il 40% della popolazione viveva in condizioni di estrema povertà (ovvero con meno di un dollaro al giorno) e nonostante nel 2006 fosse stato registrato un certo miglioramento, questo interessò soltanto le popolazioni urbane. Ebbene, gli Houthi provengono dalla provincia settentrionale di Sada'a, una delle aree più povere e meno urbanizzate del Paese, per la quale i ribelli rivendicano un ruolo politico e sociale che sarebbe loro negato da un governo elitista e discriminatorio,

dominato, peraltro, da una pervasiva corruzione. In effetti, nei quasi trent'anni in cui Saleh, fino alla sua deposizione nel 2011, è stato Presidente nel Paese più povero del Medio Oriente, avrebbe accumulato una ricchezza di circa 60 miliardi di dollari disseminati in svariati conti esteri e provenienti in gran parte dal dirottamento di fondi internazionali destinati allo sviluppo del Paese. Saleh distribuiva inoltre le principali cariche politiche ai membri della sua famiglia o del suo clan: secondo un rapporto pubblicato da *Chatham House* nel 2013, sono circa 10 le famiglie a controllare più dell'80% delle risorse del Paese.

È questo il terreno da cui divampò la rivolta yemenita del 2011, inaugurata da più di 16.000 manifestanti che il 27 gennaio di quell'anno si riunirono nella capitale Sana'a chiedendo le dimissioni del Presidente Saleh, il quale decise di soffocare la rivolta con la forza. Le forze armate ebbero l'ordine di aprire il fuoco sui manifestanti e in una situazione che precipitava sempre più nel caos, il *Consiglio di cooperazione del Golfo, che riunisce gli Stati del Golfo Persico* (l'organizzazione regionale di cui fanno parte Arabia Saudita, Emirati Arabi Uniti, Qatar, Kuwait, Oman e Bahrein), decise di intervenire e a partire da aprile prese a fare pressioni su Saleh affinché firmasse le proprie dimissioni, assicurando così una transizione politica pacifica per il Paese.

Le risoluzioni del Consiglio di sicurezza dal 2011 al 2015 – Il 21 ottobre del 2011, il Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite adotta all'unanimità la risoluzione 2014, la prima concernente la crisi in Yemen. Definendo la situazione politica del Paese come una minaccia alla sicurezza regionale, il Consiglio di sicurezza accoglie con favore l'iniziativa del Consiglio di cooperazione del Golfo, esorta Saleh a firmare l'accordo proposto dall'organizzazione e condanna le violazioni dei diritti umani perpetrate dalle autorità governative ai danni dei manifestanti. Inoltre, il Consiglio esprime preoccupazione per la crescente minaccia costituita da *Al-Qaeda nella Penisola arabica*, il gruppo terroristico formato nel 2009 dalla fusione delle branche yemenita e saudita di *Al-Qaeda* e che costituisce un altro, fondamentale, attore che complica ulteriormente la guerra nello Yemen e di cui si parlerà meglio nel prossimo articolo dedicato all'argomento.

Il 23 novembre 2011, a Riyadh, Saleh firma l'accordo del Consiglio di cooperazione del Golfo (*Agreement on the implementation mechanism for the transition process in Yemen*), in base al quale il Presidente, di lì a tre mesi, avrebbe trasferito i suoi poteri al suo vice, 'Abd Rabbih Mansur Hadi. Il 21 febbraio 2012 si tennero così quelle che dovevano essere le prime elezioni democratiche per lo Yemen e Hadi vinse: era l'unico candidato. Nonostante l'inviato speciale delle Nazioni Unite di allora (Jamal Bin Omar) definisse quel giorno come «un giorno storico, che ha protetto lo Yemen dalla guerra civile», sia gli Houthis che il movimento separatista del sud avevano boicottato le elezioni.

Il 12 giugno 2012 il Consiglio di sicurezza adotta all'unanimità la risoluzione 2051. Riconoscendo i progressi del Governo di Unità nazionale, il Consiglio di sicurezza esorta le parti a passare alla seconda fase del processo di transizione politica così come delineato nell'Accordo sul meccanismo di implementazione, ovvero: convocare una Conferenza di Dialogo nazionale, procedere ai lavori per una riforma

costituzionale ed elettorale, indire nuove elezioni entro il febbraio 2014. Inoltre, senza ancora nominarne espressamente gli autori, il Consiglio di sicurezza condanna gli attacchi volti a “danneggiare” il Governo di Unità nazionale, dichiarandosi pronto, qualora i suddetti attacchi dovessero continuare, a considerare ulteriori misure, incluse quelle previste dall’art. 41 della Carta ONU, ovvero le sanzioni non implicanti l’uso della forza.

La Conferenza di Dialogo nazionale si tenne presso l’Hotel Movenpick di Sana’a a partire dal 18 marzo 2013 e i suoi lavori si conclusero il 24 gennaio 2014. Oltre ad estendere il mandato di Hadi per un altro anno, i membri della Conferenza concordarono un progetto federalista per la forma di Stato del nuovo Yemen. Il Paese sarebbe stato diviso in sei regioni: Azal, Sheba, Janad e Tihama a nord-ovest, Aden e Hadramawt nel sud-est. Il progetto fu rigettato sia dai leaders del Sud sia dagli Houthi; uno dei capi di questi ultimi, Mohammad al-Bakhti, affermò che un tale progetto divideva il Paese in «regioni povere e regioni ricche».

Il 26 febbraio 2014 il Consiglio di sicurezza adotta all’unanimità la risoluzione 2140. Per la prima volta, il Consiglio *determina*, ai sensi dell’art. 39 della Carta, l’esistenza di una *minaccia alla pace internazionale e alla sicurezza regionale* e, affermando di agire in base al capitolo VII, decide di ricorrere alle sanzioni non implicanti l’uso della forza previste dall’art. 41. Si tratta, nella gran parte, di misure individuali, cioè dirette contro singoli o altre entità ritenute responsabili della situazione di minaccia alla pace regionale. Per la gestione di tali misure viene stabilita la formazione di un Comitato del Consiglio di sicurezza comprendente tutti i suoi membri e viene chiesto al Segretario generale di creare un “Panel” di quattro esperti che, sotto la direzione del Comitato, lo affianchi nella designazione degli individui destinatari delle sanzioni di cui ai paragrafi 11 e 15 della risoluzione. Al par. 11 la risoluzione stabilisce che tutti gli Stati membri delle Nazioni Unite dovranno congelare i fondi e le risorse economiche presenti sul loro territorio che sono «posseduti o controllati, direttamente o indirettamente dagli individui o dalle entità designate dal Comitato». Al par. 15 viene stabilito che «tutti gli Stati membri dovranno prendere le misure necessarie per impedire l’entrata o il transito nei loro territori degli individui designati dalla Commissione».

La risoluzione si rivolge in particolar modo ai terroristi di Al-Quaeda nella Penisola arabica, ma il Consiglio di sicurezza fa appello a tutte le parti coinvolte, inclusi gli Houthi (che vengono così menzionati per la prima volta), affinché abbandonino il ricorso alla violenza. Ebbene, tale appello non poteva giungere più invano e dopo aver preso il controllo di gran parte del nord del Paese nel corso del 2014, il 20 gennaio 2015 gli Houthi irrupero nella capitale e presero d’assalto la residenza del Presidente Hadi, il quale, prigioniero, firmò le dimissioni il 22 gennaio.

Il 15 febbraio 2015 il Consiglio di sicurezza adotta all’unanimità la risoluzione 2201, con la quale condanna il colpo di Stato degli Houthi, intimando loro di rilasciare immediatamente il Presidente, gli altri membri del governo e tutti gli individui tenuti in ostaggio; in caso contrario, il Consiglio si dichiara pronto a prendere misure ulteriori. Il 21 febbraio Hadi (non è chiaro se fosse stato rilasciato dagli Houthi o fosse riuscito a fuggire) giunge ad Aden, antica capitale dello Yemen del Sud e sua città natale. Qui

dichiara che la presa del potere da parte degli Houthi è incostituzionale e che egli resta l'unico legittimo Presidente dello Yemen.

Il 24 febbraio 2015 il Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite adotta all'unanimità la risoluzione 2204, con la quale decide di rinnovare fino al 26 febbraio 2016 le misure imposte dai paragrafi 11 e 15 della risoluzione 2140 (2014) e di estendere fino al 25 marzo 2016 il mandato del Panel di esperti.

Il 16 marzo 2015 gli Houthi decidono di rilasciare i ministri di Hadi e il 21 marzo successivo quest'ultimo proclama ufficialmente Aden capitale temporanea dello Yemen, fino alla riconquista di Sana'a. Tuttavia, a distanza di pochi giorni una campagna militare condotta dagli Houthi sottrae alle forze governative il controllo di gran parte dello Yemen meridionale e, quando i ribelli giungono ad Aden, Hadi fugge dal palazzo presidenziale.

L'intervento nel conflitto dell'Arabia Saudita e la questione del “consenso” dello Yemen – Il 25 marzo 2015, giorno della conquista di Aden da parte degli Houthi, l'Arabia Saudita inizia i bombardamenti nello Yemen, inaugurando così la catastrofica guerra che continua ancora oggi. È opportuno domandarsi a questo punto se, alla luce del divieto generale dell'uso della forza nelle relazioni internazionali sancito dall'art. 2, par. 4, della Carta delle Nazioni Unite, l'intervento militare dell'Arabia Saudita poggi su una qualche base legale.

La risposta ad un quesito di tale importanza dovrebbe trovarsi nella risoluzione 2216, adottata dal Consiglio di sicurezza il 14 aprile 2015, con 14 voti favorevoli e l'astensione della Russia. Ma, come si cercherà di illustrare di seguito, la norma che giustificerebbe l'intervento saudita è circondata da non pochi aspetti controversi sul piano giuridico. L'aspetto di maggiore rilievo è costituito dalla questione del “consenso” dello Yemen. Nella suddetta risoluzione il Consiglio di sicurezza prende atto di una lettera datata 24 marzo 2015 e indirizzata dal Rappresentante permanente dello Yemen all'ONU, che trasmetteva a sua volta una lettera del Presidente dello Yemen nella quale egli aveva «richiesto al Consiglio di Cooperazione del Golfo e alla Lega Araba un supporto immediato, con tutti i mezzi e le misure necessarie, incluso l'intervento militare, per proteggere lo Yemen e il suo popolo dalla continua aggressione degli Houthi».

Ora, il consenso di uno Stato all'uso della forza da parte di un altro Stato sul proprio territorio preclude l'illiceità del suddetto atto, che altrimenti costituirebbe una violazione del divieto generale dell'uso della forza di cui all'art. 2, par. 4, della Carta ONU. Tale esclusione dell'illiceità di un intervento armato opera in virtù di uno dei principi classici del diritto (*volenti non fit iniuria*), che nel diritto internazionale viene codificato per la prima volta nel 2001 con il Progetto di articoli sulla Responsabilità degli Stati per atti internazionalmente illeciti, approvato dalla Commissione di diritto internazionale dopo un lunghissimo lavoro iniziato nel 1953. Al capitolo V, il Progetto descrive le cause di esclusione dell'illiceità di un atto illecito, che sono sei. La prima di queste è proprio il consenso, all'art. 20. Nel commentario della Commissione si legge che il consenso, per escludere l'illiceità dell'atto a cui si riferisce, deve essere valido, ed

è proprio la determinazione di questa validità che rende complesso valutare quando il consenso possa effettivamente fungere da causa di esclusione dell'illiceità di un atto altrimenti illecito.

Ebbene, secondo la dottrina tradizionale un requisito fondamentale che l'autorità statale deve possedere affinché possa ritenersi legalmente legittimata ad esprimere il consenso è il controllo effettivo del territorio, requisito che Hadi, fuggito da Aden per rifugiarsi a Ryadh il 26 marzo, di sicuro non possedeva. Tuttavia, in alcuni casi i governi in esilio sarebbero legittimati a richiedere un intervento militare esterno nel proprio Paese, ed è qui che entra in gioco il lato più problematico del "test" di validità del consenso. Secondo alcuni autori, in mancanza del requisito del controllo effettivo, l'elemento da prendere in considerazione sarebbe il riconoscimento internazionale. Eppure, basarsi unicamente sulla teoria che affida al riconoscimento internazionale un ruolo di primo piano nel verificare la validità del consenso rappresenta un metodo ben poco scientifico, data l'ampia discrezionalità politica che lo caratterizza. Nella prassi, infatti, uno dei principali criteri in base al quale la Comunità internazionale ha riconosciuto la legittimità di un governo è il principio democratico. Tuttavia, l'aver vinto le elezioni come unico candidato non ha impedito al Presidente Hadi di ottenere il riconoscimento internazionale.

In definitiva, il velo di incertezza giuridica che lo avvolge rende il consenso una base giuridica spesso troppo vacillante. Nel caso specifico qui preso in esame c'è, tuttavia, un altro elemento che più di ogni altro ne mina le fondamenta e cui vale la pena volgere l'attenzione. In base all'art. 26 del Progetto sulla Responsabilità degli Stati «Nothing in this chapter precludes the wrongfulness of any act of a State which is not in conformity with an obligation arising under a peremptory norm of general international law». È questo il limite fondamentale a cui qualunque atto deve sottostare affinché la sua illiceità possa essere esclusa ai sensi di una delle sei eccezioni descritte dal capitolo V. Concretamente, questo significa che qualora l'intervento dell'Arabia Saudita avesse violato una norma di *ius cogens*, non potrebbe avvalersi di nessuna di tali eccezioni (compreso il consenso). Ora, tra gli esempi di norme imperative menzionati nel suo commento all'art. 26 del Progetto, la Commissione di diritto internazionale cita il divieto di aggressione. In definitiva, la domanda da porsi è la seguente: l'intervento saudita in Yemen è qualificabile come atto di aggressione? In base all'art. 2 della risoluzione 3314 del 1974 dell'Assemblea generale dell'ONU sulla Definizione di aggressione, il riconoscimento di un atto come atto di aggressione è sottoposto alla valutazione della gravità delle sue conseguenze.

Ebbene, alla luce del numero di vittime e dei danni materiali provocati dai bombardamenti dell'Arabia Saudita nel corso di cinque anni, è legittimo domandarsi come possa il consenso di Hadi ancora fungere da giustificazione e come mai il Consiglio di sicurezza, dopo aver implicitamente approvato l'inizio delle operazioni militari nella risoluzione sopra citata, non sia più tornato a pronunciarsi a riguardo.

Si è giunti così all'atto di apertura di una guerra dai risvolti complessi e tristemente sottovalutati, sui quali ci soffermeremo in un prossimo articolo.

**SIOI**

UNA Italy

OSSERVATORIO

sulle attività delle organizzazioni internazionali e sovranazionali, universali e regionali, sui temi di interesse della politica estera italiana

Gli scambi commerciali UE-ACP: quali prospettive per il post-Cotonou?

Martina Di Gaetano

Specializzanda presso il Collège d'Europe, Bruges (Belgio)

Il 19 dicembre 2019 il Consiglio ha modificato il mandato dei rappresentanti dell'Unione europea (UE) nel contesto dei negoziati relativi agli accordi di partenariato economico con i Paesi dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico (ACP). In particolare, l'*addendum* alla Decisione 2020/13 «che modifica le direttive per i negoziati degli accordi di partenariato economico con i paesi e le regioni dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico, nella misura in cui rientrano nella competenza dell'Unione» prevede, per entrambe le parti, i seguenti fondamentali impegni:

1. la promozione dello sviluppo delle diverse regioni coinvolte, con una particolare attenzione alla situazione specifica delle stesse, nonché la promozione di forme potenziate di cooperazione regionale e interregionale;
2. l'introduzione nelle loro relazioni future dell'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile e la sua attuazione in maniera coordinata;
3. la garanzia del rispetto dei limiti imposti dall'OMC nella conclusione di accordi commerciali di libero scambio che superino la mera dimensione del commercio di beni.

Al fine di comprendere maggiormente le implicazioni della Decisione in esame, è necessario contestualizzare i negoziati in corso alla luce dei recenti sviluppi delle relazioni tra UE e Paesi ACP. Queste ultime si fondano, a partire dal 2000, sull'Accordo di Cotonou, la cui scadenza è sopravvenuta il 29 febbraio 2020. L'Accordo in questione supera la mera dimensione commerciale, comprendendone una politica e di sostegno allo sviluppo. Paragonati ad altri Paesi in via di sviluppo, quelli ACP hanno forti ragioni storiche per beneficiare di relazioni privilegiate con l'UE; tuttavia, nell'ultimo decennio si è assistito a una progressiva erosione di tali privilegi, dovuta in via principale ai cambiamenti nell'equilibrio di poteri tra potenze commerciali a livello mondiale, i quali hanno spinto l'UE a adottare una posizione maggiormente focalizzata sulla tutela dei propri interessi.

L'Unione europea vanta una lunga tradizione di negoziati multilaterali in riferimento alla conclusione di accordi internazionali di natura commerciale, in particolare all'interno del quadro normativo dell'Organizzazione mondiale del commercio (OMC). I recenti fallimenti e lo stallo del cosiddetto "Doha Round" in merito alle riforme da condurre all'interno dell'OMC hanno tuttavia spinto sempre più attori internazionali a propendere per la conclusione di accordi bilaterali. L'evoluzione della recente prassi dell'Unione si colloca in tale contesto.

A livello bilaterale, l'Unione europea ha rimodellato la propria politica relativa alla conclusione di accordi di libero scambio (FTA), focalizzando l'attenzione su competitività, crescita e maggiore reciprocità negli scambi con il Paese partner. Ciò è

avvenuto alla luce della recente evoluzione nell'equilibrio di poteri a livello internazionale, degli effetti della crisi economico-finanziaria del 2008 e dei cambiamenti nei sistemi produttivi di alcuni attori internazionali. Contestualmente, nel 2007, al termine del periodo di esenzione garantito dagli Stati membri dell'OMC all'UE in riferimento al trattamento privilegiato garantito ai Paesi ACP, le relazioni dell'UE con questi ultimi sono state oggetto di un lungo dibattito, tanto a livello internazionale quanto all'interno dell'Unione. Il risultato è stato l'adozione di una politica mirata alla conclusione di accordi di partenariato economico (APE) che dovrebbero superare il sistema di preferenze concesso sulla base dell'Accordo di Cotonou. Infatti, la progressiva adozione di tale tipologia di accordo è stata accompagnata, a partire dal 2014 e a livello unilaterale, dalla riforma del sistema delle preferenze generalizzate (GSP), che ha profondamente ridimensionato il numero di Stati beneficiari e spinto molti Paesi ACP a concludere accordi bilaterali di partenariato economico.

Come già evidenziato, a partire dal 2007 il capitolo in materia di scambi commerciali dell'Accordo di Cotonou è stato sostituito dalla conclusione di accordi di partenariato economico (APE) a livello regionale. Tali accordi prevedevano, in una prima fase, l'instaurazione di un'area di libero scambio, fondata su un sistema di reciprocità asimmetrica, che si sarebbe progressivamente estesa a tutti gli ambiti commerciali, rendendo così gli accordi compatibili con i limiti dell'OMC e, in particolare, con l'art. XXIV del GATT. I nuovi APE prevedevano infatti l'applicazione di tale sistema non solo al commercio di beni, ma anche di servizi e in relazione ad altre aree, quali investimenti, *public procurement*, concorrenza, proprietà intellettuale e risoluzione delle controversie, introducendo un sistema di libero scambio più esteso rispetto a quanto previsto dall'OMC. In riferimento a tale estensione delle categorie di beni il cui commercio è regolamentato negli APE, è da sottolineare uno degli aspetti di maggiore criticità, relativi all'utilizzo, da parte dell'UE, di argomentazioni basate sulla necessità di una maggiore compatibilità degli accordi in esame con i limiti imposti dall'OMC al fine di ottenere l'assenso dei Paesi ACP, altrimenti restii a rinunciare ai privilegi precedentemente accordati e, in particolare, al sistema di non reciprocità (Heron, 2014).

Allo stesso tempo, la decisione da parte dell'Unione di assicurare alla categoria di "Paesi meno avanzati" (PMA) un trattamento privilegiato – basato sulla clausola "tutto tranne le armi" – ha profondamente pregiudicato la posizione dell'Unione nei negoziati per la conclusione degli APE, in quanto i Paesi ACP potenzialmente rientranti nella categoria dei PMA hanno preferito optare per la clausola sopramenzionata, maggiormente favorevole in termini di reciprocità.

I negoziati degli APE hanno visto per la prima volta i Paesi ACP trattare direttamente con la Direzione generale del commercio (DG TRADE), invece che con la Direzione generale cooperazione internazionale e sviluppo (DG DEVCO). Questa innovazione dimostra ulteriormente la volontà dell'Unione di modificare il proprio approccio, passando da un *focus* sulla promozione dello sviluppo all'instaurazione di aree di libero scambio. L'Unione ha subito numerose critiche in risposta a tale approccio negoziale, testimoniate, in particolare, dalla forte mobilitazione da parte della società civile degli Stati ACP e di alcuni Stati membri dell'UE. Il timore maggiore

riguarda la possibilità che la conclusione di accordi destinati a incentrarsi progressivamente e unicamente sugli aspetti commerciali delle relazioni con i Paesi ACP possa pregiudicare sia lo sviluppo di questi ultimi sia l'instaurazione di forme di cooperazione regionale. Di conseguenza, molti Paesi ACP hanno accettato unicamente di concludere APE temporanei, incentrati sullo scambio di beni e sull'aiuto allo sviluppo. A oggi, solo il gruppo regionale CARIFORUM ha concluso un APE completo in tutte le sue parti. Altri gruppi regionali, quali l'Africa centrale, la Comunità dell'Africa Orientale, l'Africa Orientale e Meridionale e l'ECOWAS, continuano a beneficiare della clausola "tutto tranne le armi".

La progressiva conclusione di accordi di partenariato economico con i Paesi ACP riflette un doppio interesse dell'Unione europea. Da un lato, si colloca nella più generale e già menzionata tendenza a superare i sistemi di negoziazione multilaterale a favore di negoziati bilaterali maggiormente focalizzati sulle esigenze e specificità dello Stato o della regione partner. In secondo luogo, il superamento delle preferenze accordate ai Paesi ACP e considerate (in numerose occasioni) non conformi al sistema dell'OMC permetterebbe all'Unione di porre maggiormente l'accento sulla reciprocità nell'ambito della liberalizzazione nel commercio di beni e servizi, del *public procurement*, della concorrenza, della proprietà intellettuale, degli investimenti e della risoluzione delle controversie.

La cessazione dell'Accordo di Cotonou rappresenta un fattore importante nella valutazione dei progressivi cambiamenti nelle relazioni tra UE e Paesi ACP. La prima proposta dell'Unione per il post-Cotonou è la conclusione di tre distinte *partnership* regionali con i Paesi ACP, finalizzate a tenere maggiormente in considerazione le priorità delle diverse regioni, in linea con i *Sustainable Development Goals* (SDG) approvati dalle Nazioni Unite nel 2015. Tali accordi regionali verrebbero tuttavia previsti anche nei confronti di Paesi non-ACP, provocando così un'ulteriore erosione dei precedenti rapporti privilegiati.

I negoziati hanno avuto inizio a settembre 2018 e, a oggi, non si sono ancora conclusi. Coerentemente con quanto previsto dai negoziatori durante il secondo *round* dei negoziati, che ha avuto luogo a maggio 2019, è ragionevole prevedere l'adozione di misure transitorie, che avranno valore fino all'entrata in vigore del futuro Accordo UE-ACP.

Come anticipato, a dicembre 2019 il Consiglio ha adottato, tramite la Decisione 2020/13, il nuovo mandato cui dovrà attenersi la Commissione europea nella ridefinizione dei rapporti commerciali con i Paesi ACP. Obiettivo centrale degli accordi sarà la creazione di zone di libero scambio. La loro instaurazione avverrà tuttavia in maniera graduale, al fine di assicurare la sostenibilità del processo e di non danneggiare la progressiva integrazione economica regionale. Tale liberalizzazione verrà pertanto attuata su base progressiva, tramite una calendarizzazione della stessa concessa ai Paesi ACP relativamente ai prodotti provenienti dall'UE. L'*addendum* alla Decisione sottolinea infatti che «il calendario per lo smantellamento delle tariffe e l'elenco definitivo dei prodotti interessati dalla liberalizzazione degli scambi da parte dei paesi ACP rispecchieranno i vincoli economici, sociali e ambientali cui tali paesi sono

confrontati e la loro capacità di adeguare le loro economie al processo di liberalizzazione». Il meccanismo descritto è da considerarsi nel contesto dei principi generali dell'OMC e, in particolare, della clausola della nazione più favorita. Conseguentemente, «i paesi ACP riservano all'Unione europea in qualunque momento un trattamento non meno favorevole di quello riservato alla nazione più favorita».

Ciò rappresenta un aspetto di particolare rilevanza per l'Italia. Mentre in riferimento ai prodotti originanti da Paesi ACP e commercializzati nel territorio dell'UE il mandato si limita a riproporre le condizioni di accesso attualmente previste, le condizioni per le importazioni nei Paesi ACP potrebbero rappresentare una novità di interesse. Il mandato prevede infatti di raggiungere «1) l'abolizione dei dazi doganali sulle importazioni provenienti dall'Unione europea per la quasi totalità degli scambi nel corso di un periodo transitorio, 2) l'abolizione di tutti gli oneri di effetto equivalente ai dazi doganali alla data di applicazione degli APE e 3) l'eliminazione delle restrizioni quantitative e delle misure di effetto equivalente alla data di applicazione degli APE».

Un ulteriore punto da sottolineare riguarda la tutela dei territori ultraperiferici dell'Unione (cosiddetti territori d'oltremare). Al fine di garantire la tutela degli interessi e delle esigenze specifiche di tali regioni, il mandato negoziale dispone che i nuovi accordi prevedano la possibilità di deroghe al regime generale al fine di assicurare l'integrazione nel sistema di commercio tra UE e Paesi ACP dei beni prodotti in tali regioni, nonché la tutela delle necessità commerciali specifiche di queste ultime.

Uno dei punti di maggiore innovazione riguarda, come già menzionato, lo scambio di servizi e investimenti. Anche in tali aree, il nuovo mandato prevede la negoziazione di un regime di liberalizzazione progressivo e reciproco, dal quale sono esclusi i servizi forniti da parte delle autorità governative, come definiti all'art. I, par. 3, del GATS. Il periodo di liberalizzazione progressiva e reciproca viene previsto in maniera asimmetrica: in particolare, si richiede che il periodo di transizione per la commercializzazione verso i Paesi ACP dei beni prodotti nell'Unione europea non sia superiore a 15 anni. In riferimento alla liberalizzazione degli investimenti, un accento particolare è posto sul carattere sostenibile di questi ultimi, il testo del mandato prevede infatti l'impegno delle parti a istituire un sistema che agevoli investimenti sostenibili e vantaggiosi tra le stesse, «sostenendo norme stabili e trasparenti per gli investitori [al fine] di migliorare l'inclusione finanziaria e l'accesso ai finanziamenti».

In riferimento ai limiti negoziali da adottare nel contesto di ambiti quali appalti pubblici, ostacoli tecnici agli scambi, norme sanitarie e fitosanitarie e tutela della proprietà intellettuale (con un accento particolare posto sulle indicazioni geografiche), i vincoli negoziali rinviano alla normativa e agli standard europei, nonché ai limiti previsti dalla pertinente normativa dell'OMC.

Infine, è di particolare interesse la parte finale dell'*addendum*, la quale prevede che, nel contesto del dialogo instaurato con i Paesi ACP nella negoziazione dei nuovi accordi, venga dato rilievo anche alle misure volte a sviluppare il loro settore pubblico e privato. Il mandato si riferisce in particolare a misure volte a «migliorare la competitività, a rafforzare le organizzazioni regionali e a sostenere iniziative di

integrazione commerciale a livello regionale». Tali misure potranno comprendere azioni volte a sostenere una politica economica finalizzata all'adeguamento del bilancio, riforme fiscali, sviluppo delle infrastrutture e miglioramenti del regime giuridico relativo agli investimenti. La cooperazione tra Unione europea e Paesi ACP in tale ambito sarà da effettuarsi nel contesto dei negoziati sugli APE condotti dai diversi gruppi regionali.

Per quanto riguarda invece l'orientamento dei gruppi regionali africani, è da evidenziare la posizione che sembra emergere dal vertice tenutosi ad Addis Abeba a inizio febbraio 2020, che ha visto riunirsi i leader degli Stati membri dell'Unione africana (UA). La progressiva liberalizzazione degli scambi commerciali attuata all'interno del territorio dell'UA tramite la conclusione dell'African Continental Free Trade Area (AfCFTA), unita allo slancio dato ai negoziati in merito al raggiungimento di una unione doganale e alla libera circolazione delle persone, ha portato i rappresentanti dei Paesi membri dell'UA a rimettere in dubbio la convenienza della conclusione di un nuovo trattato con l'UE che potrebbe rallentare i progressi fatti nell'instaurazione di un'area continentale di libero scambio e far emergere forme di concorrenza tra le diverse regioni, che impedirebbero un proficuo sviluppo della cooperazione interregionale nel continente. Infine, il forte accento posto dall'UE sul controllo dei fenomeni migratori sembra ancora rimandare a una considerazione dell'UA come un partner di secondo livello.

Inoltre, altri soggetti internazionali, quali la Cina e gli Stati Uniti, sembrano offrire all'UA delle alternative migliori rispetto a quelle prospettate dall'UE. Essi, infatti, offrono modelli di cooperazione allo sviluppo che rispondono maggiormente alle necessità del continente africano, imponendo una minore condizionalità politica.

In conclusione, il nuovo mandato negoziale adottato dal Consiglio si colloca coerentemente nella recente prassi adottata da parte dell'Unione europea, finalizzata a una sempre maggiore parificazione di trattamento dei paesi ACP rispetto agli altri partner commerciali. Tale obiettivo viene attuato tramite tre innovazioni: in primo luogo, si prevede l'instaurazione progressiva di un sistema di scambi commerciali basato sulla reciprocità tra le parti; in secondo luogo, le aree precedentemente coperte dall'Accordo di Cotonou vengono estese al fine di comprendere anche settori non previsti dagli accordi conclusi nel contesto dell'OMC; infine, si riscontra un generale e progressivo superamento dell'approccio basato sulla cooperazione allo sviluppo in favore dell'instaurazione di rapporti di natura prettamente commerciale.

**SIOI**

UNA Italy

OSSERVATORIO

sulle attività delle organizzazioni internazionali e sovranazionali, universali e regionali, sui temi di interesse della politica estera italiana

Le nuove sfide della tecnologia 5G per la sicurezza cibernetica: l'approccio dell'Unione europea

Lorenzo Grossio

Studente senior, Università degli Studi di Torino

Lo sviluppo della c.d. “quinta generazione” delle reti di telecomunicazione, più comunemente nota come “5G”, costituisce da alcuni anni uno dei temi di massima attenzione della politica estera ed economica delle maggiori potenze mondiali. Tale nuova tecnologia è destinata a costituire l'infrastruttura privilegiata per numerosi servizi essenziali, divenendo lo strumento principale per la transizione digitale di numerosi settori, tra cui l'industria, i media, la sanità ed i trasporti.

In questo contesto, l'Unione europea si è posta obiettivi ambiziosi: nel piano di attuazione del 2016 – COM(2016) 588 final, Il 5G per l'Europa: un piano d'azione – è stato previsto il raggiungimento di una copertura totale nelle aree urbane e lungo i principali assi di trasporto entro il 2025. Ad oggi, secondo i dati dell'European 5G Observatory – programma di monitoraggio della Commissione europea sullo sviluppo del 5G (<http://www.5GObservatory.eu>) – circa il 16% delle nuove frequenze risultano essere assegnate nei vari Stati membri. Nello scenario delineato, il nostro Paese si pone in posizione piuttosto avanzata, con due operatori telefonici che hanno già effettuato il lancio commerciale dei propri servizi 5G.

L'evidente rilevanza strategica del 5G pone molteplici sfide a livello internazionale, riconducibili principalmente a due macroaree. La prima è sicuramente costituita dall'aspetto economico, caratterizzato da una vera e propria concorrenza tra i principali fornitori di servizi *hi-tech* a livello globale, con particolare riferimento alle imprese statunitensi e cinesi. L'altro ambito, non meno importante, è costituito dalle istanze relative alla sicurezza delle reti 5G, uno degli aspetti più attuali e problematici della c.d. “sicurezza cibernetica”.

L'Unione europea è stata particolarmente solerte nel comprendere l'importanza di un approccio comune tra gli Stati membri rispetto alle sfide della sicurezza informatica. L'allora Presidente della Commissione europea Juncker, nel corso del discorso sullo stato dell'Unione del 2017 dichiarava: «per la stabilità delle democrazie e delle economie i cyberattacchi possono essere più pericolosi delle armi e dei carri armati». Tale affermazione è stata accompagnata dall'adozione di una serie di atti legislativi, tra cui vanno ricordati la direttiva NIS, direttiva (UE) 2016/1148, ed il più recente Regolamento relativo all'ENISA, Regolamento (UE) 2019/881.

Nell'ambito più ristretto in esame, il 26 marzo 2019 la Commissione europea ha adottato la Raccomandazione n. 2019/534, delineando una strategia europea per la sicurezza delle reti 5G. Quest'ultima si compone innanzitutto di una valutazione dei rischi per la sicurezza informatica connessi al dispiegamento di tale nuova tecnologia, da effettuarsi prima a livello nazionale e successivamente a livello europeo. Nel corso di

questa attività, la Raccomandazione suggerisce al punto 4 l'adozione di alcune specifiche misure, tra cui l'aggiornamento dei requisiti di sicurezza e degli obblighi imposti alle imprese fornitrici di comunicazione elettronica.

Sulla base dei risultati delle analisi nazionali, la Commissione ha proposto l'individuazione di una «serie comune di misure da adottare per attenuare i rischi di cyber-sicurezza relativi alle infrastrutture alla base dell'ecosistema digitale», da effettuarsi in seno all'ENISA (European Network Information Security Agency). Scopo di tale fase è la creazione di «un inventario dei tipi di rischi di sicurezza» che possono incidere sulle reti 5G, nonché una serie di «misure di attenuazione» di questi ultimi (punto 15). Tra queste, la Commissione mette in particolare risalto la creazione di un sistema di certificazione e controllo per gli *hardware* e i *software* coinvolti, che dovrebbero essere attuati mediante l'adozione di regolamentazioni tecniche a livello nazionale (punto 16). L'approccio delineato dovrebbe inoltre favorire, nelle intenzioni della Commissione, la condivisione tra Stati membri delle buone pratiche nazionali per il contrasto alle minacce alle reti 5G, creando una sorta di *know-how* a livello europeo.

A seguito del completamento delle operazioni prospettate dalla Raccomandazione poc'anzi esaminata, il 29 gennaio 2020 la Commissione ha pubblicato una comunicazione – COM(2020) 50 final – sull'attuazione del pacchetto di strumenti UE per il dispiegamento del 5G sicuro. In questo documento la Commissione enuclea efficacemente le principali risultanze della valutazione dei rischi effettuata in sede europea, le cui risultanze specifiche sono state pubblicate ad ottobre scorso. Essa, inoltre, ha il merito di descrivere in modo compiuto lo “stato dell'arte” e le prospettive future della strategia europea per la sicurezza del 5G.

L'analisi condotta ha evidenziato alcuni aspetti nodali per la sicurezza delle infrastrutture informatiche coinvolte. È stato infatti notato come, a differenza delle precedenti reti di comunicazione, il 5G veda un ruolo sempre più predominante dei *software*, sviluppati e distribuiti da fornitori terzi. Pertanto, assumono un ruolo cruciale sia il controllo del profilo di rischio del terzo fornitore, sia la necessità di assicurare una catena di approvvigionamento opportunamente diversificata. A questo ultimo riguardo, la relazione ha evidenziato come una eventuale situazione di dipendenza significativa da un unico fornitore comporterebbe un notevole aumento dei rischi per la sicurezza, in un contesto in cui «l'integrità e la disponibilità di tali reti diventeranno importanti questioni di sicurezza nazionale e una sfida di primo piano per la sicurezza a livello di UE».

Muovendo da queste ultime considerazioni, è stato elaborato un pacchetto di strumenti UE volto a far fronte alle criticità evidenziate. Le misure in questione, come sottolineato nella comunicazione, sono ascrivibili a due diverse tipologie. Troviamo innanzitutto le misure strategiche, consistenti principalmente nell'attribuzione di maggiori poteri di controllo alle autorità nazionali volte al controllo del dispiegamento delle reti. Accanto a questo primo gruppo si trovano le misure tecniche, le quali prevedono essenzialmente l'elaborazione di standard tecnici al fine di assicurare la sicurezza delle reti.

Tra le varie misure proposte, assumono primaria importanza quelle destinate a garantire una effettiva diversificazione dei fornitori terzi, ivi compresi quelli prestanti servizi di manutenzione e aggiornamento dei *software*. Sul piano strategico il pacchetto di misure suggerisce la possibilità a livello nazionale di applicare restrizioni a fornitori considerati «ad alto rischio» nonché, se necessario, adottare delle «esclusioni volte ad attenuare efficacemente i rischi». La Commissione potrebbe a sua volta contribuire a tale finalità sia attraverso il controllo degli investimenti esteri diretti, sia mediante il potenziamento di pertinenti programmi di finanziamento e sviluppo tecnologico all'interno dell'Unione.

Il *focus* sul controllo dei fornitori non può destare particolare sorpresa. Infatti, il contesto internazionale è attualmente caratterizzato da forti pressioni statunitensi affinché gli Stati europei escludano dai propri fornitori nel campo del 5G le imprese cinesi, in virtù dei loro legami con l'autorità statale. A tale proposito, l'ENISA invita gli Stati membri ad adottare un «approccio basato sul rischio», valutando con attenzione la possibilità di escludere determinate imprese dalla catena di approvvigionamento. Allo stesso tempo, la Commissione riconosce come la competenza per tale decisione rimanga comunque in capo agli Stati membri, circostanza già ribadita da parte dell'allora Alto rappresentante UE Federica Mogherini nel corso del *Summit* UE-Cina tenutosi il 18 marzo 2019.

Nel contesto della strategia delineata, il ruolo della Commissione assume una particolare rilevanza, poiché essa assume l'impegno di coordinare e sostenere l'attuazione delle misure previste, promuovendo un'azione collettiva che coinvolga sia gli Stati membri che il settore privato. A tale scopo, la Commissione pone in rilievo la necessità di un sostegno agli Stati membri per il completamento del sistema di certificazione di cyber-sicurezza UE (già introdotto dalla Direttiva NIS), nonché di un severo controllo sui profili di sicurezza dei soggetti partecipanti ai bandi di finanziamento UE in campo tecnologico. Inoltre, si sottolinea l'importanza di sfruttare appieno le potenzialità garantite dal programma europeo per una risposta coordinata agli incidenti di cyber-sicurezza su vasta scala, introdotto dalla Raccomandazione (UE) 2017/1584. Infine, con un occhio puntato verso gli sviluppi futuri, la Commissione puntualizza come le misure elaborate vadano necessariamente accompagnate da massicci finanziamenti in campo tecnologico. Per questo scopo, la comunicazione in esame ricorda come sia intenzione della Commissione aumentare i finanziamenti in tale ambito fino a tre miliardi di euro nelle more del bilancio UE 2021-2027.

In conclusione, dagli elementi esaminati si può notare come l'Unione europea abbia individuato una strategia piuttosto elaborata e avanzata per fronteggiare le sfide della sicurezza cibernetica relative al 5G. Uno dei suoi punti di forza è sicuramente l'ampia consapevolezza dei possibili rischi e delle relative contromisure, grazie soprattutto alle approfondite analisi effettuate sia a livello nazionale che a livello europeo. Tuttavia, va notato che la maggior responsabilità per l'attuazione pratica della strategia ricade sugli Stati membri, dalla cui diligenza e grado di cooperazione dipenderà buona parte dell'efficacia concreta degli strumenti elaborati. Ed è proprio in mancanza di azioni coordinate che le pressioni statunitensi avverso gli operatori cinesi potrebbero trovare terreno fertile, rischiando di favorire approcci diversificati tra gli

Stati membri. Pertanto, è importante che ogni decisione in tale ambito venga assunta in coerenza con la strategia dell'Unione, senza influenze di natura meramente economica ed agendo in piena armonia con gli altri Stati membri e la Commissione. A quest'ultimo aspetto andrà riservata una particolare attenzione in futuro in quanto, come sottolineato dalla Commissione stessa, «un approccio coordinato e coerente alla cyber-sicurezza nell'UE per le tecnologie e le reti critiche è fondamentale affinché l'Unione possa garantire la sua sovranità tecnologica», permettendo un concreto avanzamento del progetto europeo anche in questo settore.

**SIOI**

UNA Italy

OSSERVATORIO

sulle attività delle organizzazioni internazionali e sovranazionali, universali e regionali, sui temi di interesse della politica estera italiana

Il Meccanismo europeo di stabilità ai tempi del coronavirus: la medicina cura la malattia?

Nicola Ruccia,

Assegnista di ricerca in Diritto dell'Unione europea, Università degli studi di Bari Aldo Moro

L'emergenza sanitaria mondiale dovuta alla diffusione del virus *Covid-19* si sta trasformando in emergenza economica e molti Stati stanno iniziando a formulare, e qualcuno anche ad attuare, delle politiche economiche per la gestione della crisi e delle possibili vie d'uscita dalla stessa. Nell'Unione si è sollevato un ampio dibattito sulla situazione dell'Italia – in cui il virus si è sviluppato prima ed in misura maggiore che negli altri Stati membri – notoriamente contraddistinta da un rapporto tra debito pubblico e PIL elevatissimo, attualmente secondo solo alla Grecia nell'area euro.

Se le prime misure adottate (per un totale di 25 mld di euro) sono state finanziate interamente in *deficit*, è apparso subito indispensabile il ricorso agli strumenti dell'Unione europea per fronteggiare le ulteriori necessità che progressivamente si stanno manifestando. Si sono fatte, così, due proposte, molto diverse tra loro, sino al punto di essere autoescludenti, che manifestano le forti divergenze sui temi economici e di bilancio tra gli Stati membri del nord e quelli del sud dell'UEM. La prima, supportata da Germania e Paesi Bassi, prevede il ricorso a finanziamenti erogati dal Meccanismo europeo di stabilità (MES). La seconda, per la quale propendono l'Italia, la Spagna e anche la Francia, è fondata sulla raccolta di capitale attraverso l'emissione, da parte della BCE o della BEI, dei c.d. *coronabonds*, ovvero titoli del debito "europei".

I motivi per cui gli Stati membri del sud si oppongono all'utilizzo del MES sono dovuti alle caratteristiche principali dei prestiti che può concedere e al suo *decision-making*.

Preliminarmente si osserva che il suo obiettivo fondamentale consiste nel mobilitare risorse finanziarie e fornire sostegno alla stabilità sia della zona euro nel suo complesso sia di quei suoi Stati membri che già si trovano o che rischiano di trovarsi in gravi problemi finanziari. In altri termini, esso è preposto a salvaguardare l'equilibrio finanziario nell'UEM. La sua azione, inoltre, ha natura precipuamente correttiva, poiché mira a gestire quelle situazioni di crisi finanziaria che potrebbero perpetrarsi nonostante siano state intraprese delle eventuali azioni preventive e di contenimento. Di qui la prima motivazione di opposizione al suo impiego. La crisi economica alle porte non è ciclica, né tantomeno è dovuta a politiche economiche inappropriate o avventate. Essa non era prevedibile, né è la conseguenza di politiche pregresse che hanno richiesto un forte indebitamento divenuto attualmente insostenibile.

Il MES opera sulla base di una stringente condizionalità, diretta a garantire che esso, nel suo funzionamento, rispetti il diritto dell'Unione, comprese le misure adottate da quest'ultima nell'ambito del coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri. Siffatta condizionalità assume plurime configurazioni: da un programma di

correzioni macroeconomiche al rispetto costante di presupposti di ammissibilità predefiniti. In altri termini, le scelte di politica economica e fiscale attraverso cui gli Stati membri beneficiari dei crediti erogati dovrebbero effettuare i relativi rimborsi dovrebbero essere concordate con il MES. Ciò implicherebbe un'erosione della sovranità statale a favore di quella che, in definitiva, è un'organizzazione internazionale a sé stante, estranea quindi ai Trattati e all'Unione europea, benché ve ne possano far parte soltanto gli Stati membri che adottano l'euro. Per i governi nazionali si tratterebbe, in altri termini, di essere privati di alcuni poteri – primo tra tutti quello di determinare i regimi fiscali nazionali – che non hanno mai voluto cedere all'Unione.

Il capitale del MES può essere impiegato attraverso quattro strumenti: i) assistenza finanziaria precauzionale, sotto forma di linea di credito condizionale precauzionale, oppure sotto forma di linea di credito soggetta a condizioni rafforzate; ii) prestiti agli Stati membri del MES, con l'obiettivo specifico di ricapitalizzare le loro istituzioni finanziarie; iii) erogazione di prestiti nell'accezione tradizionale della locuzione; iv) acquisto di titoli di Stato emessi sul mercato primario e secondario. Sul punto non è stato chiarito a quale di questi strumenti si dovrebbe fare ricorso anche se sembra possibile escludere sia l'erogazione di finanziamenti ordinari che l'acquisto di titoli del debito pubblico nel qual caso, piuttosto che di opposizione degli Stati membri del sud, forse si sarebbe di fronte a un'accettazione, sebbene con riserva.

Il MES è dotato di un Consiglio dei governatori e di un Consiglio di amministrazione oltre che di un direttore generale. La sua *governance*, quindi, ha essenzialmente carattere politico.

Il Consiglio dei governatori si compone di un membro per ogni Stato partecipante al MES, che a livello nazionale ha la responsabilità esecutiva delle finanze. Siffatto Consiglio attualmente è presieduto dal Presidente dell'Eurogruppo, il portoghese *Mário Centeno*. Alle sue riunioni possono inoltre partecipare, in qualità di osservatori, il Commissario europeo responsabile degli affari economici e monetari, l'italiano *Paolo Gentiloni*, nonché il Presidente della BCE, la francese *Christine Lagarde*.

Il Consiglio di amministrazione si compone di un numero di membri pari a quello del Consiglio dei governatori, poiché ciascuno di questi ultimi ne nomina uno tra persone dotate di elevata competenza in campo economico e finanziario. Il Commissario europeo responsabile degli affari economici e monetari, oltre che il Presidente della BCE, possono designare, ciascuno, un osservatore.

Le delibere degli organi collegiali del MES sono adottate, a seconda delle materie, all'unanimità (sebbene l'astensione non impedisca il raggiungimento della stessa), a maggioranza qualificata (che richiede l'80% dei voti espressi), o a maggioranza semplice. In ogni caso è necessaria, per la loro validità, la presenza di un *quorum* di due terzi dei membri aventi diritto di voto che rappresentino almeno i due terzi delle quote di sottoscrizione delle azioni. Inoltre, è prevista una procedura di votazione d'urgenza – che richiede la maggioranza qualificata dell'85% dei voti espressi – cui ricorrere qualora la Commissione e la BCE reputino che la mancata adozione di una decisione

urgente circa la concessione o l'attuazione di un'assistenza finanziaria minaccerebbe la sostenibilità economica e finanziaria nell'UEM.

Per le decisioni a maggioranza qualificata il diritto di voto di ciascuno Stato membro è ponderato alle quote a questi assegnate a valere sul totale di capitale versato e prevede un minimo dello 0,07% per Malta ed un massimo del 27,14% della Germania, oltre al significativo 20,38% della Francia. Per l'Italia il valore è del 17,91%.

La previsione, in determinate circostanze, della regola della maggioranza qualificata, atteso che le decisioni più importanti devono essere adottate all'unanimità, rende leggermente più flessibile il *decision-making* nel MES.

Il meccanismo di voto in questione, in ogni caso, presenta non pochi profili problematici. Poiché le decisioni di concessione del prestito, del relativo tasso d'interesse e della sua condizionalità sono adottate dal Consiglio dei governatori all'unanimità, ciascuno Stato membro detiene, almeno in via potenziale, un vero e proprio diritto di veto, che può finanche divenire distorsivo. Per esempio, quegli Stati membri in situazioni economico-finanziarie favorevoli, come gli Stati membri del nord, potrebbero subordinare il loro consenso a determinate erogazioni a favore di uno Stato membro in difficoltà, come quelli del sud, all'adozione di misure di politica economica per essi particolarmente vantaggiose. Anche nelle votazioni a maggioranza qualificata che, come accennato, richiedono l'80% dei voti espressi, gli Stati membri i cui diritti di voto ponderati risultino superiori al 20%, ossia Germania e Francia, potrebbero esercitare il suddetto diritto di veto, in violazione del generale principio di eguaglianza tra i medesimi Stati membri.

Le regole di votazione in segno agli organi collegiali del MES, quindi, insieme alla condizionalità dei prestiti da esso erogati, renderebbero particolarmente vulnerabili i governi degli Stati membri beneficiari. Da ciò discende l'opposizione di questi ultimi Stati membri che dovrebbero subire le anzidette ingerenze a seguito di una crisi che non è stata nemmeno generata al loro interno. La situazione in essere manifesta anche un paradosso. Per un verso, sono state attivate le clausole di salvaguardia che permettono la sospensione del Patto di stabilità e crescita e dei suoi criteri. Quindi, la famigerata austerità è uscita dalla porta. Per altro verso, i medesimi criteri sono, praticamente, alla base del MES. La suddetta austerità rientrerebbe, così, dalla finestra. In definitiva, il ricorso al MES per l'uscita della crisi economica che si sta scatenando a seguito delle misure nazionali di contenimento del virus *Covid-19* finirebbe per rappresentare l'ennesima mancanza di quella solidarietà tra Stati che nell'Unione è sempre stata invocata ma che assai raramente si è concretizzata. Occorre, quindi, porsi una domanda: con la medicina che si vuole prescrivere si cura effettivamente questa malattia?



SIOI

UNA Italy

OSSERVATORIO

sulle attività delle organizzazioni internazionali e sovranazionali, universali e regionali, sui temi di interesse della politica estera italiana

Recenti sviluppi dell'attività di alcune organizzazioni internazionali a tutela della salute dei migranti

Francesca Di Gianni

Dottoranda di ricerca in Principi giuridici ed istituzioni fra mercati globali e diritti fondamentali, Università degli studi di Bari Aldo Moro

1 *La salute quale diritto fondamentale della persona umana.*- Come è noto, il primo riferimento alla tutela della salute degli individui, sul piano del diritto internazionale, si ritrova [nell'Atto costitutivo dell'Organizzazione mondiale della sanità \(OMS\) del 1946](#). Definita la salute come «a state of complete physical, mental and social well-being and not merely the absence of disease or infirmity», il Preambolo dichiara che «the enjoyment of the highest attainable standard of health is one of the fundamental rights of every human being», riconoscendo alla salute la natura di diritto fondamentale della persona umana nel rispetto del principio di non discriminazione. Alla luce del passaggio riportato va inteso il combinato disposto degli artt. 1 e 2 dell'Atto, che contribuiscono a definire il mandato dell'Organizzazione

L'art. 1 stabilisce che obiettivo fondamentale dell'OMS è «the attainment by all peoples of the highest possible level of health», l'art. 2 indica le sue funzioni, in qualità di «directing and coordinating authority on international health work».

D'altro canto, è interesse degli Stati definire politiche sanitarie *ad hoc* al fine di garantire un adeguato stato di salute per tutte le persone soggette alla loro giurisdizione, anche seguendo gli *standard*, le linee guida e i programmi d'azione elaborati sotto l'egida dell'OMS. Ora, premesso che il diritto alla salute costituisce un diritto fondamentale della persona umana, [previsto in numerosi atti internazionali](#), e considerata l'accelerazione del fenomeno migratorio, è da ritenere che lo stesso debba essere egualmente riconosciuto a tutti gli individui; e quindi che spetti anche ai migranti in condizione irregolare

A tal proposito sono degne di nota la [Dichiarazione di Alma Ata sull'assistenza sanitaria primaria del 1978 dell'OMS](#) (la quale ha riaffermato il valore di «fundamental human right» della salute) e la [Dichiarazione Mondiale della Salute del 1998 dell'OMS](#) (che ha ribadito quanto siano significativi «the dignity and worth of every person, and the equal rights, equal duties and shared responsibility of all for health»). Ciò posto, la salute costituisce «the right of everyone», ovvero un diritto inalienabile dell'individuo in quanto tale, poiché affermazione del più ampio diritto alla vita, di cui rappresenta una delle declinazioni principali.

È pur vero che la salute costituisce un bene di non facile definizione, sicché per precisarne il significato, appare utile fare riferimento all'attività interpretativa degli organi di garanzia dei diritti dell'uomo. Qui è sufficiente ricordare che secondo il Comitato per i diritti economici, sociali e culturali, in base a quanto indicato nel [General Comment No. 14](#), il diritto alla salute va inteso come un «inclusive right

extending not only to timely and appropriate health care but also to the underlying determinants of health» ovvero come «right to the enjoyment of a variety of facilities, goods, services and conditions necessary for the realization of the highest attainable standard of health».

Anche [il rapporto del Relatore speciale sul diritto alla salute dell'ONU del 2003](#), intitolato "The right of everyone to the enjoyment of the highest attainable standard of physical and mental health", definisce la salute come «an inclusive right, extending not only to timely and appropriate health care, but also to the underlying determinants of health [...]»; inoltre, tale diritto «imposes various obligations of immediate effect», tra i quali rileva, per quanto qui interessa, «the guarantees of non-discrimination and equal treatment [...]». Infatti, «non-discrimination is among the most fundamental principles of international human rights law»: in altri termini, qualunque forma di discriminazione nell'accesso tanto all'assistenza sanitaria quanto ai determinanti della salute non produrrebbe altro che un annullamento o una compromissione del godimento del diritto considerato.

2. *Salute e migranti nella regione europea dell'Organizzazione Mondiale della Sanità.*- Ora, è degno di nota quanto rilevato dal "[Report on the health of refugees and migrants in the WHO European Region](#)", pubblicato dall'OMS nel gennaio 2019. Innanzitutto, esso chiarisce che nell'ambito dei 53 Stati costituenti la regione europea dell'OMS i migranti rappresentano solo il 10% della popolazione, con percentuali variabili da un Paese all'altro (si passa, ad esempio, dal 2% di Albania, Polonia e Romania al 50% di Andorra e Monaco); inoltre, al momento del loro arrivo presentano buone condizioni generali di salute, talvolta migliori di quelle della popolazione dei Paesi di destinazione. Ciò rende ingiustificato il timore di una diffusione incontrollata di malattie infettive; timore non supportato da alcuna evidenza scientifica. Soprattutto, il rapporto evidenzia che le restrizioni all'accessibilità e disponibilità degli strumenti sanitari necessari nei Paesi ospitanti determinano, di fatto, una limitazione del diritto in parola poiché il godimento dello stesso viene a dipendere dallo *status* giuridico posseduto dal migrante.

Quanto rilevato dal rapporto appare in linea con il citato *General Comment No. 14*, il quale chiarisce che il rischio di ammalarsi e contrarre malattie (trasmissibili e non) tende ad aumentare proprio in considerazione del mancato accesso ai c.d. "determinanti fondamentali" e dell'esposizione a fattori di rischio nei luoghi di transito e destinazione. Inoltre, il *General Comment No. 14* non ha mancato di indicare alcuni obblighi fondamentali (c.d. *core obligations*), in virtù dei quali gli Stati parti devono assicurare «minimum essential levels of each of the rights enunciated in the Covenant, including essential primary health care». Tra questi, per quanto qui interessa, degno di nota è l'obbligo di «ensure the right of access to health facilities, goods and services on a non-discriminatory basis, especially for vulnerable or marginalized groups», che appare particolarmente significativo proprio in riferimento ai migranti in condizione irregolare, laddove esclusi dal godimento di un livello minimo essenziale di certi diritti, tra cui l'accesso alle cure mediche primarie. Sennonché, il rapporto dell'OMS evidenzia i limiti esistenti nell'accesso ai servizi di assistenza primaria da parte dei migranti e la

necessità di rispondere alle esigenze sanitarie di questi ultimi, integrandole nelle strategie sanitarie nazionali, nelle politiche e nei programmi degli Stati membri.

Nel rapporto, inoltre, si pongono in luce altresì i risultati raggiunti attraverso i programmi elaborati dagli Stati parti della regione europea dell'OMS, volti a favorire una maggior tutela della salute anche dei migranti in condizione irregolare. A tal proposito, vale la pena di ricordare [il programma “Health 2020”](#) per la promozione della salute, del benessere e il rafforzamento della relativa *governance*. Il programma si poneva come obiettivo di «significantly improve the health and well-being of populations, reduce health inequalities, strengthen public health and ensure people-centred health systems that are universal, equitable, sustainable and of high quality».

Inoltre, il rapporto dell'OMS sulla salute di rifugiati e migranti nella regione europea evidenzia come l'insieme di questi programmi abbia contribuito all'elaborazione di un quadro d'azione comune in materia sanitaria: il “[Piano d'azione per la salute di migranti e rifugiati della regione europea dell'OMS](#)”. Sulla base del Piano gli Stati membri della regione europea dell'OMS hanno realizzato strategie di supporto sociale, di formazione sanitaria professionale, nonché iniziative di promozione e sensibilizzazione sanitaria indirizzate ai migranti, così da accrescere la loro consapevolezza in merito al tipo di supporto disponibile e alle condizioni che permettono di accedervi. In secondo luogo, per poter favorire un equilibrio tra l'accesso alle cure mediche anche per i migranti in condizione irregolare e la garanzia di mantenere inalterato il livello di salute pubblica delle popolazioni ospitanti, sono stati rafforzati sistemi di *screening* alle frontiere, soprattutto rispetto alle malattie trasmissibili (in specie alla tubercolosi); uno strumento, questo, che può rivelarsi efficace nel prevenire possibili contagi.

Nonostante i risultati raggiunti, il rapporto chiede un ulteriore rafforzamento della pianificazione d'emergenza da parte degli Stati, per rispondere alla necessità di accesso dei migranti alle cure mediche primarie in caso di afflussi improvvisi, e dei sistemi d'informazione sanitaria, tale da favorire una capillare raccolta e trasmissione dei dati relativi allo *status* e ai bisogni in materia tanto delle comunità locali quanto degli stessi migranti. Infatti, il miglioramento della salute per tutti e l'eliminazione delle disuguaglianze esistenti rappresentano obiettivi che non possono prescindere da una programmazione organica e ben strutturata e dall'azione cooperativa tra le parti coinvolte.

3. *Verso la costruzione di un “healthier world for all”*. - L'importanza dell'azione dell'OMS nel contesto considerato è stata ribadita nel “[Tredicesimo programma generale di lavoro](#)”, che fornisce la visione strategica dell'Organizzazione per il periodo 2019-2023. Richiamando [l'Obiettivo 3 dell'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile \(SDG\)](#), che invita le parti interessate a garantire «healthy lives and promote well-being for all at all ages», si ribadisce l'impegno dell'OMS nel favorire l'accesso ai servizi sanitari per tutte le persone, ivi compresi rifugiati e migranti, così da «leave no one behind».

A questo proposito, non è di poco momento ricordare che il riferimento alla tutela della salute dei migranti è contenuto anche nel “[Global compact for safe, orderly and regular migration](#)”, il cui obiettivo 15 “Provide access to basic services for migrants” ribadisce l’importanza di tenere in adeguata considerazione le raccomandazioni elaborate nel contesto del “[Framework of Priorities and Guiding Principles to Promote the Health of Refugees and Migrants](#)” dall’OMS al fine di promuovere la salute fisica e mentale dei migranti e delle comunità in generale. D’altro canto, i principi guida contenuti nello stesso “Framework” (quali il diritto al godimento del più alto livello di salute possibile, uguaglianza e non discriminazione, accesso equo ai servizi sanitari, sistemi sanitari incentrati sulle persone, pratiche sanitarie non restrittive, approcci basati sul coordinamento tra governo e società civile; partecipazione ed inclusione sociale di rifugiati e migranti) costituiscono la base per la realizzazione del “[Progetto di piano d’azione globale 2019-2023](#)”. Il Progetto, riconoscendo la necessità di gestire l’impatto dello spostamento sulla salute, e in linea con quanto già previsto dal “Tredicesimo programma generale di lavoro 2019-2023”, intende migliorare «the global health by addressing the health and well-being of refugees and migrants in an inclusive, comprehensive manner [...]», supportando gli Stati membri nell’indirizzare i bisogni di rifugiati e migranti.

A tal fine, sono state individuate sei aree prioritarie cui corrispondono obiettivi ed azioni specifici. Tra queste priorità, per quanto qui interessa, vale la pena di ricordare l’impegno per la promozione della salute fisica e mentale di rifugiati e migranti attraverso la definizione di interventi di sanità pubblica di breve e lungo periodo che rafforzino i servizi di assistenza sanitaria, nonché il sostegno per l’integrazione della salute dei rifugiati e dei migranti nelle agende globali, regionali e nazionali al fine di soddisfarne le esigenze sanitarie. Ribadendo che il diritto «al più alto livello di salute raggiungibile», in conformità con gli obblighi internazionali, è un «diritto di tutti», il Progetto intende ridurre o rimuovere completamente gli ostacoli e tutte le forme di discriminazione all’accesso ai servizi di assistenza sanitaria da parte dei migranti.

Infine, è importante ricordare che la disponibilità e l’accessibilità costituiscono la base per la realizzazione dell’obiettivo di “[Universal Health Coverage](#)” (UHC). Tale obiettivo implica che «all people have access, *without discrimination*, to nationally determined sets of the promotive, preventive, curative and rehabilitative basic health services needed [...]» con un focus specifico «on the poor, vulnerable and marginalized segments of the population», al fine di «enhance their ability to realize their right to *the enjoyment of the highest attainable standard of physical and mental health*» (corsivi aggiunti). A questo proposito, il 10 ottobre 2019 le Nazioni Unite hanno approvato la “[Political Declaration of the High-level Meeting on Universal Health Coverage](#)”, volta ad intensificare gli sforzi globali «to build a healthier world for all». Riaffermato che il diritto alla salute costituisce un diritto di ogni essere umano, nonché una preconditione per l’implementazione degli obiettivi relativi alla salute indicati nella citata “Agenda 2030”, la Dichiarazione invita gli Stati membri ad avanzare verso l’UHC allo scopo di «leave no one behind». A tal fine, richiede alle parti interessate di basare le azioni necessarie «on the dignity of the human person and reflecting the principles of equality and non-discrimination» e ad intervenire soprattutto per soddisfare le esigenze di salute

fisica e mentale dei più vulnerabili, inclusi, *inter alia*, «children, youth, persons with disabilities, refugees [...] and *migrants*» (corsivi aggiunti). Infatti, prendendo in prestito [le parole del neoeletto Direttore regionale per l'Europa, Hans Kluge](#), «every child, every woman and every man [...] has the right to health. This means [...] extending *inclusive and non-discriminatory access to health care to all* [...]» (corsivi aggiunti).

**SIOI**

UNA Italy

OSSERVATORIO

sulle attività delle organizzazioni internazionali e sovranazionali, universali e regionali, sui temi di interesse della politica estera italiana

Cronaca di un fallimento annunciato: Eurogruppo, Consiglio e Consiglio europeo dell'aprile 2020

Nicola Ruccia

*Assegnista di ricerca in Diritto dell'Unione europea,
Università degli studi di Bari Aldo Moro*

Tra il 9 e il 23 aprile scorsi, Eurogruppo¹, Consiglio² e Consiglio europeo³ hanno approvato le prime, timide, misure di contrasto alla pandemia da Covid-19. Riconosciuto come quest'ultima rappresenti una sfida senza precedenti, sia globale che per l'Unione, con conseguenze socio-economiche molto gravi, essi affermano la volontà degli Stati membri, che sembra però essere soltanto di facciata, di fare tutto il necessario per affrontarla in uno spirito di solidarietà. Si manifesta l'esigenza di una strategia coordinata – con iniziative a breve, medio e lungo termine – per far fronte ai bisogni derivanti dall'emergenza sanitaria, per sostenere l'attività economica generale e mettere la stessa nella condizione di ripartire. Sembra, tuttavia, che l'intesa sugli elementi sostanziali delle iniziative da intraprendere sia lontana dall'essere raggiunta e di trovarsi in un momento di assoluta difficoltà nel processo di integrazione europea. A ben guardare, non si era mai ipotizzato di incorrere in una crisi così grave, sia per le motivazioni, sanitarie, che per la diffusione, globale e senza soluzione di continuità.

Pertanto, né i Trattati né il diritto derivato hanno previsto gli strumenti per potervi porre rimedio. A livello di fonti primarie, infatti, l'art. 122 TFUE si limita a prevedere che il Consiglio, su proposta della Commissione, possa decidere, in uno spirito di solidarietà tra Stati membri, le misure adeguate alla situazione economica. La norma, però, non offre indicazioni sulla tipologia delle suddette misure, né sull'origine delle eventuali risorse per attuarle. In definitiva, essa rappresenta una solenne dichiarazione di principio priva, tuttavia, di elementi sostanziali. Tra le fonti secondarie, l'unica di rilievo sembra essere la c.d. *general escape clause* prevista dai regolamenti CE/1466/97 e CE/1467/97. In base ad essa viene offerta, ai bilanci nazionali, la necessaria flessibilità per sostenere l'economia e rispondere in modo coordinato all'impatto della pandemia di Covid-19. Trattasi, in altri termini, di una temporanea, coordinata e ordinata deviazione dai normali requisiti di bilancio per gli Stati membri, che permette loro di finanziare in *deficit* le misure da adottare per il rilancio dell'economia.

L'attivazione di questa clausola rappresenta, contemporaneamente, l'unico risultato tangibile di queste riunioni, nonché il primo dei tre segnali negativi dati dall'Unione sull'effettiva volontà di contrastare la pandemia in uno spirito di solidarietà. Se, infatti, essa permette a ciascuno Stato membro di deviare dai parametri

¹ <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2020/04/09/remarks-by-mario-centeno-following-the-eurogroup-videoconference-of-9-april-2020/>

² <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2020/04/09/report-on-the-comprehensive-economic-policy-response-to-the-covid-19-pandemic/>

³ <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2020/04/23/conclusions-by-president-charles-michel-following-the-video-conference-with-members-of-the-european-council-on-23-april-2020/>

di bilancio imposti dal Patto di Stabilità e Crescita e, quindi, di indebitarsi ulteriormente, sarà sempre il singolo Stato membro, secondo le proprie strategie fiscali e di spesa pubblica a dover rientrare – in un certo periodo – del debito in eccesso. In altri termini, il singolo Stato membro accresce il *deficit* di bilancio di quanto reputa necessario per uscire dalla crisi e, attraverso la propria legge di stabilità – e, quindi, mediante le scelte politiche interne –, reperisce le risorse per sostenere il maggiore indebitamento. In definitiva, ciascuno Stato membro risolve la pandemia e la crisi da essa generata in totale autonomia, secondo un approccio che risulta diametralmente opposto a quello solidaristico annunciato dalle istituzioni UE.

Il secondo segnale negativo è dato dall'intesa raggiunta sul MES. Preliminarmente si osserva come esso concerna solo gli Stati membri che adottano l'euro e non l'Unione nel suo insieme. Nei documenti afferenti alle riunioni si afferma come il MES sia dotato di strumenti che potrebbero essere utilizzati, se necessario, in modo adattato alla natura dello *shock* causato dal Covid-19. Si istituirebbe, così, un sostegno fondato sulla piattaforma già impiegata per far fronte alla crisi finanziaria del 2008 e consistente in linee di credito configurate alla luce di questa specifica esigenza, quale garanzia pertinente per gli Stati membri dell'area euro colpiti dal medesimo *shock*. In realtà, un passo in avanti rispetto alle riunioni precedenti dell'Eurosistema ci sarebbe e consisterebbe nella standardizzazione delle condizioni del finanziamento – da predisporre in anticipo dagli organi direttivi del MES – tenuto conto delle condizioni attuali degli Stati membri che beneficerebbero delle erogazioni e in base a delle valutazioni iniziali delle istituzioni UE. La sola condizione imposta per accedere alla linea di credito sarebbe che gli Stati membri si impegnino a utilizzarla per sostenere il finanziamento interno dell'assistenza sanitaria diretta e indiretta, oltre che i costi relativi alla cura e alla prevenzione del Covid-19. L'erogazione è stabilita nella misura del 2% del PIL del rispettivo bilancio a fine 2019 e la decorrenza del credito è stata fissata dal 24 aprile 2020, sino alla fine dell'emergenza. A partire da quest'ultimo momento gli Stati membri che adottano l'euro si impegneranno – secondo le procedure proprie del MES – a rafforzare i propri fondamenti economici e finanziari, coerentemente con i quadri di coordinamento, sorveglianza economica e fiscale dell'Unione, compresa l'eventuale flessibilità applicata dalle istituzioni competenti in materia.

Le perplessità su questa nuova “configurazione” del MES sono diverse. Innanzitutto, anche esso, al pari della *general escape clause*, permette a ciascuno Stato membro di deviare dai parametri di bilancio imposti dal Patto di Stabilità e Crescita e quindi di indebitarsi ulteriormente. Anche in questo caso sarà sempre il singolo Stato membro, a seconda delle proprie strategie fiscali e di spesa pubblica, a dover rimborsare il debito che ha contratto. A differenza del primo caso, tuttavia, l'importo massimo dell'eccesso di *deficit* è preordinatamente stabilito nel 2% del PIL. Inoltre, se con la *general escape clause* il tasso di interesse dell'ulteriore indebitamento dello Stato membro coinvolto sarebbe stabilito dal mercato, con il MES esso sarebbe determinato da un'organizzazione internazionale (quale è, appunto, il MES) che finirebbe, sostanzialmente, per imporlo a un soggetto di per sé in crisi. Peraltro, benché circoscritta al settore dell'assistenza sanitaria, la condizionalità – peculiarità e principale criticità del MES – persisterebbe ugualmente in questa nuova “versione”. Infine, anche

in questo caso, il singolo Stato membro, attraverso la propria legge di bilancio – e, quindi, mediante scelte di politica economica assunte a livello nazionale –, dovrebbe reperire al suo interno le risorse per rimborsare il prestito e fronteggiare autonomamente la crisi, in antitesi ai già citati termini solidaristici.

Il terzo segnale negativo è rappresentato dalla mancanza di una presa di posizione in merito agli *eurobond*, che nel caso di specie sarebbero denominati *coronabond*. Trattasi di un'obbligazione analoga, per forma e funzionamento, a quelle che gli Stati membri emettono ordinariamente per reperire risorse mediante le quali finanziare parte della loro spesa pubblica. La peculiarità dell'*eurobond* – che ancora non esiste – è che l'emittente non sarebbe un singolo Stato membro, ma tutti quelli dell'Unione considerata nel suo insieme. In altri termini, esso rappresenterebbe lo strumento attraverso cui tutti gli Stati membri dell'Unione metterebbero in comune parte del loro debito pubblico.

Concretamente, l'*eurobond* potrebbe essere emesso da un'istituzione europea – ad eccezione della BCE che, a norma dei Trattati, non può effettuare prestiti ai singoli Stati membri –, dalla BEI – creata allo scopo precipuo di finanziare investimenti negli Stati membri, oppure da un singolo Stato membro con la garanzia dell'Unione o della BEI medesima. L'emissione di *eurobond* rappresenterebbe una svolta notevole nel processo di integrazione europea, di portata pari a quella dell'istituzione dell'euro, di cui costituirebbe il naturale completamento. Proprio come ogni scelta fondamentale, però, essa è fortemente temuta, criticata e, per molti versi, osteggiata. Diversi, infatti, sono gli Stati membri avversi alla mutualizzazione, anche parziale, del debito. Essi, avendo i rispettivi bilanci particolarmente solidi, sono poco inclini a contrarre nuovo debito in comune agli Stati membri maggiormente esposti. Ancora una volta, quindi, il richiamo alla solidarietà viene accantonato a favore dell'interesse nazionale. La questione è, invero, molto più ampia, anche se muove, sempre, proprio da quella dell'identità nazionale. La messa in comune del debito necessita di una politica unitaria per operare le scelte propedeutiche al relativo rimborso. Essa potrebbe funzionare, quindi, soltanto in presenza di un'unione fiscale. Occorre domandarsi, pertanto, se e in quale misura gli Stati membri siano pronti a cedere la loro sovranità in materia, anche se la risposta, nell'epoca dei crescenti populismi, è facilmente intuibile.

Un salvataggio, sebbene di facciata, da questa *impasse* dell'Unione, comunque, vi è stato ed è rappresentato dall'affermazione di una mera volontà dei Capi di Stato e di governo di lavorare per la creazione di un fondo per la ripresa, che dovrà avere entità adeguata ed essere mirato ai settori e alle aree geografiche dell'Europa maggiormente colpiti dalla pandemia. La Commissione è stata incaricata di predisporre un piano in merito – che dovrebbe presentare il prossimo 6 maggio –, il cui percorso di attuazione, tuttavia, se mai dovesse avviarsi, sembra essere lungo.

Fallisce, così, l'azione intrapresa sinora dall'Unione per contrastare, attraverso il richiamo alla solidarietà tra gli Stati membri, il Covid-19 e si manifesta un paradosso: se, sotto il profilo scientifico, l'uscita dalla pandemia richiede l'isolamento, sotto quello economico necessita l'(U)nione.



SIOI

UNA Italy

OSSERVATORIO

sulle attività delle organizzazioni internazionali e sovranazionali, universali e regionali, sui temi di interesse della politica estera italiana

La guerra nello Yemen (II): le violazioni delle norme di diritto internazionale umanitario e dei diritti umani commesse dalle parti del conflitto

Greta Di Mattia

Studente senior, Università degli Studi di Teramo

1. Premessa – L'umanità sta affrontando un'emergenza senza precedenti per le generazioni che oggi abitano il mondo, di fronte alla quale vacillano Paesi che da decenni prosperano nella pace e nella cultura del progresso.

Coloro che invece popolano quei luoghi da sempre relegati nella "sala d'attesa" della storia, dove forze refrattarie ad una pretesa transizione alla modernità hanno prodotto estremismi e guerre devastanti, rischiano di soccombere una volta per tutte di fronte alla pandemia di Covid-19.

Ora più che mai, «la furia del virus mostra la follia della guerra» ha affermato il 23 marzo il Segretario generale delle Nazioni Unite Antonio Guterres, nel corso di un accorato appello a tutte le parti coinvolte nelle guerre che affliggono il mondo affinché sospendano immediatamente le ostilità, per combattere «la vera battaglia delle nostre vite». Il Segretario generale si rivolge soprattutto alla Libia, alla Siria, all'Afghanistan e al Paese oppresso dalla crisi umanitaria più grave al mondo: lo Yemen.

Il 26 marzo ha segnato il trascorrere di cinque anni da quando, in quello stesso giorno del 2015, la coalizione guidata dall'Arabia Saudita ha dato inizio ai bombardamenti nello Yemen al fine di annientare la ribellione degli Houthi e ristabilire il Governo internazionalmente riconosciuto, guidato da Abd Rabbih Mansur Hadi. Da allora, le vittime del conflitto sono state più di 100.000, l'80% della popolazione dipende dagli aiuti umanitari per soddisfare i bisogni più basilari e innumerevoli infrastrutture, tra le quali gli ospedali, sono state distrutte, portando il sistema sanitario al collasso. Qui, la diffusione del Covid-19 annienterebbe definitivamente un Paese di per sé sull'orlo della catastrofe.

La Comunità internazionale sembra ignorare la sofferenza del popolo yemenita, rischiando così di sconfiggere un'ideale divenuto con il tempo uno dei pilastri fondanti del sistema delle Nazioni Unite: la protezione internazionale dei diritti umani. Per questo motivo, mentre nel precedente contributo (v. Greta Di Mattia, *La guerra nello Yemen: le origini del conflitto scandite dalle risoluzioni del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite (I)*, www.osorin.it) si è trattato delle origini della guerra, fino ad esaminare l'intervento militare a guida saudita sotto il profilo della disciplina internazionale dell'uso della forza, il presente lavoro si occupa delle fasi successive della guerra alla luce del diritto internazionale umanitario (DIU) e del diritto internazionale dei diritti umani (DIDU).

Le fonti di riferimento che permettono una ricostruzione precisa delle violazioni commesse da tutte le parti del conflitto sono i rapporti annuali compilati dal Panel di esperti istituito ai termini della risoluzione 2140 (2014) del Consiglio di sicurezza. Il

compito del Panel, composto da quattro esperti e con un mandato iniziale di 13 mesi, è quello di affiancare un Comitato del Consiglio di Sicurezza nella quale sono rappresentati tutti gli Stati membri dell'organo mondiale nella designazione degli individui e delle entità ritenuti responsabili di azioni che minacciano la pace e la sicurezza regionale. Tra le azioni indicate, al par. 18, lett. c), della risoluzione 2149 (2014), il Consiglio di sicurezza menziona la *pianificazione, la direzione o la commissione di atti che violano il diritto internazionale dei diritti umani e il diritto internazionale umanitario*.

I soggetti designati dal Comitato sono i destinatari di sanzioni non implicanti l'uso della forza ex art. 41 della Carta ONU e che il Consiglio di Sicurezza ha definito nei paragrafi 11 e 15 della risoluzione 2140 (2014). Esse prevedono che tutti gli Stati membri impongano un embargo economico e un *travel ban* agli individui e alle entità designati dal Comitato.

Ognuno dei cinque rapporti redatti dal Panel, dal 2016 al 2020, sarà oggetto di un esame specifico, nel quale, prima di esaminare le violazioni del DIU e del DIDU, verrà delineato il quadro generale necessario per individuare con precisione i soggetti autori di dette violazioni.

2. L'inizio delle ostilità: i bombardamenti della Coalizione a guida saudita in violazione dei principi fondamentali del diritto internazionale umanitario – Per comprendere l'identità degli attori che si confrontano nel corso del primo anno della guerra, documentata dal Panel di esperti nel rapporto pubblicato il 26 gennaio 2016 (UN Doc. S/2016/192), partiremo proprio da dove si è interrotto il precedente contributo: l'analisi della risoluzione 2216 (2015), approvata dal Consiglio di sicurezza il 14 aprile 2015. In essa il Consiglio, oltre ad "approvare" l'intervento militare della Coalizione sulla base del consenso del Presidente Hadi, prende atto di una trasformazione fondamentale avvenuta all'interno del fronte ribelle. Gli Houthi non sono più soli, ma combattono al fianco di colui che aveva dominato lo Yemen per oltre trent'anni, prima di esser stato costretto dall'Arabia Saudita, con l'appoggio delle Nazioni Unite, a firmare le proprie dimissioni: Ali Abd Allah Saleh.

È con un generale fedele al vecchio Presidente che gli Houthi, dopo aver bombardato Aden il 19 marzo del 2015, giungono nella vecchia capitale dello Yemen del Sud. Hadi, che si era rifugiato ad Aden dopo la presa di Sana'a da parte dei ribelli a gennaio, fugge di nuovo per trovare asilo a Ryadh il 26 marzo. Quel giorno ha inizio l'operazione *Decisive Storm*, condotta da una coalizione guidata dall'Arabia Saudita e composta da quattro Stati membri del Consiglio di cooperazione del Golfo (Bahrain, Kuwait, Qatar ed Emirati Arabi Uniti) e da quattro Stati membri della Lega araba (Egitto, Giordania, Marocco e Sudan).

Nella risoluzione 2216 (2015) il Consiglio di sicurezza decide di estendere le sanzioni imposte con la risoluzione 2140 (2014) ai terroristi di Al-Qaida nella Penisola Arabica anche agli individui che compongono l'alleanza tra gli Houthi e Saleh, in riferimento alla quale esprime un certo sconcerto affermando di «notare con preoccupazione le azioni destabilizzanti dell'ex Presidente». La collaborazione tra gli

Houthi e Saleh, in effetti, visti i precedenti storici, può risultare alquanto sorprendente. Tuttavia, essa è in realtà perfettamente logica dal punto di vista strategico-militare, se si pensa alle ingenti risorse economiche accumulate da Saleh nel corso di trent'anni, nonché all'esperienza militare maturata da un esercito le cui più alte cariche erano state occupate sino a poco tempo prima da membri della famiglia dell'ex Presidente. Una rete di potere che gli Houthi non potevano non sfruttare e che Saleh mette a disposizione dei ribelli per combattere contro coloro che lo avevano costretto alle dimissioni (questo aspetto verrà approfondito in un successivo contributo, dedicato al traffico di armi e al coinvolgimento nella guerra di due Stati i cui rapporti sono tra i più tesi e pericolosi delle relazioni internazionali: gli Stati Uniti e l'Iran).

Passando all'analisi della guerra nello Yemen sotto il profilo del diritto internazionale umanitario e del diritto internazionale dei diritti umani, il rapporto del Panel di esperti segnala, nel 2015, 4493 casi complessivi di vittime e feriti tra la popolazione civile. Di questi, il 60% (2682) sono stati causati da bombardamenti aerei, il 23% (1037) da ordigni esplosivi lanciati da terra e il 17% (774) da ordigni esplosivi improvvisati. Ora, mentre gli attacchi in aree ad alta concentrazione di civili da parte delle forze Houthi-Saleh si sono tradotti nel lancio di ordigni esplosivi da terra, i bombardamenti aerei sono stati condotti dalla coalizione a guida saudita. Di conseguenza, l'Alto rappresentante per i diritti umani ha affermato che una quota sproporzionata degli attacchi diretti alle infrastrutture civili sono stati il risultato dei bombardamenti compiuti dalle forze della coalizione (UN Doc. S/PV.7596). Gli esperti del Panel affermano che essa ha bombardato indiscriminatamente scuole, ospedali, moschee, luoghi dove si stavano celebrando matrimoni e campi per rifugiati, fino a qualificare, l'8 maggio 2015, come «obiettivi militari» l'intera città di Sana'a e la regione di Maran.

Sul punto, vale la pena di ricordare che il principio che rappresenta il fondamento stesso del diritto internazionale umanitario è quello di *distinzione*, in base al quale le parti di un conflitto hanno l'obbligo di indirizzare i loro attacchi unicamente sugli obiettivi militari. Inoltre, in base al principio di *proporzionalità*, i belligeranti devono adottare tutte le misure necessarie per ridurre al minimo i danni potenziali alla popolazione civile e, nel caso questi si verifichino, essi devono essere proporzionati all'entità dell'obiettivo militare che si vuole perseguire. Il principio di *precauzione*, infine, stabilisce che ogni precauzione necessaria debba essere presa per proteggere la popolazione civile. È piuttosto evidente, quindi, che i bombardamenti della coalizione sulla popolazione civile attraverso l'individuazione di beni civili o intere città e regioni, come nel caso di Sana'a e dell'area di Maran, come obiettivi militari costituiscono gravi violazioni dei principi di distinzione, proporzionalità e precauzione. Inoltre, nel rapporto del Panel si afferma che tali violazioni sono state commesse, in alcuni casi, in maniera estesa e sistematica (UN Doc. S/2018/192, par. 128).

3. La fase di stallo del 2016: i crimini di guerra compiuti dalla coalizione e dalle forze dell'alleanza tra Houthi e Saleh – Nel corso del secondo anno, il 2016, la guerra entra in una fase di *impasse*, con le forze dell'alleanza Houthi-Saleh che controllano gran parte degli altopiani del nord e il Governo legittimo, affiancato dalla

coalizione, che cerca di mantenere il controllo nel sud-est del Paese. Una simile situazione, come spesso accade in Medio Oriente, agevola le organizzazioni terroristiche. Infatti, Al-Qaida nella Penisola Arabica (AQAP) e lo Stato islamico dell'Iraq e del Levante (ISIL) reclutano nuovi membri e *pongono le fondamenta per una rete terroristica che potrebbe durare per anni*. La lotta ai due gruppi terroristici costituisce la ragione principale (almeno quella ufficiale) del coinvolgimento statunitense in questo conflitto. Gli attacchi con i droni in Yemen da parte degli USA ebbero inizio con l'amministrazione Obama, per poi riprendere nel 2016 e intensificarsi nel 2017 con l'amministrazione Trump.

Anche in questo periodo, il diritto internazionale umanitario continua ad essere tragicamente ignorato dalle parti del conflitto. Nel rapporto pubblicato nel gennaio 2017 (UN Doc. S/2018/193) il Panel di esperti ha indagato su dieci bombardamenti aerei condotti dalla coalizione, che hanno complessivamente causato la morte di 292 civili, fra cui 100 donne e bambini. In otto dei dieci casi l'indagine ha appurato che il principio di distinzione non è stato rispettato, non essendo stati colpiti degli obiettivi militari legittimi, mentre in tutti e dieci i casi la Coalizione non ha rispettato i principi di proporzionalità e di precauzione.

I due attacchi che hanno provocato il maggior numero di vittime tra la popolazione civile rappresentano i due casi eccezionali in cui le forze della coalizione non avrebbero violato il principio di distinzione. È interessante dunque prenderli in esame al fine di comprendere la gravità delle violazioni, che ha portato gli esperti ad affermare per la prima volta che alcuni degli attacchi potrebbero costituire dei *crimini di guerra* (UN Doc. S/2018/193, punto 127).

All'appendice A dell'allegato 49 del rapporto il Panel analizza un bombardamento della coalizione avvenuto il 15 marzo 2016, che ha colpito un mercato nella provincia di Hajjah uccidendo 116 civili, tra cui 22 bambini (p. 191 del rapporto). Nelle vicinanze del mercato c'era un posto di controllo degli Houthi, che tuttavia non è stato danneggiato dalle bombe che, come precisano gli esperti, sono esplose *dentro* il mercato e non *vicino*, dove le milizie Houthi *presumibilmente* si trovavano (punto 12, par. c, del rapporto).

L'Arabia Saudita ha dichiarato di aver ricevuto le informazioni sull'obiettivo dal Governo dello Yemen, che a sua volta ha definito la presenza delle milizie Houthi come un'*ipotesi*. Gli esperti del Panel affermano dunque che *è difficile giustificare un bombardamento su un bene civile sulla base di un'ipotesi*. Si comprende, dunque, come la mancata esplicita attribuzione della responsabilità della violazione del principio di distinzione alla coalizione guidata dall'Arabia Saudita derivi dal ruolo del Governo dello Yemen e non dall'effettiva presenza di un obiettivo militare legittimo.

Per quanto riguarda i principi di proporzionalità e precauzione, il Panel afferma che è improbabile che la coalizione li abbia rispettati poiché: l'Arabia Saudita non ha fornito alcuna prova del fatto che un numero significativo dei morti o dei feriti era effettivamente costituito da combattenti Houthi; la probabilità di arrecare danni eccessivi alla popolazione e ai beni civili era facilmente prevedibile considerati la

natura civile dell'oggetto e il fatto che quel giorno il mercato fosse in funzione (punto 12 del rapporto).

L'attacco della Coalizione a guida saudita che ha provocato il maggior numero di vittime civili è costituito dalla distruzione di un edificio pubblico di Sana'a nel quale si stava celebrando il funerale del padre del generale Jalal Al Rowayshan, il Ministro dell'interno del governo facente capo alle forze dell'alleanza Houthi-Saleh. Al funerale erano presenti molti ufficiali dell'esercito che, in quanto tali, rappresentano per la coalizione a guida saudita combattenti delle forze nemiche e dunque obiettivi militari legittimi. Il Panel chiarisce questo aspetto affermando che l'attacco può essere considerato rispettoso del principio di distinzione (punto 8 dell'appendice D all'allegato 49).

Tuttavia, gli esperti chiariscono gli aspetti che l'operazione militare non ha preso in considerazione al fine di rispettare il principio della proporzionalità, tra i quali: la natura civile del funerale e l'apertura al pubblico; l'alto profilo della famiglia Rowayshan nella società yemenita e la presenza di molti capi tribali come fattori che hanno attratto un gran numero di civili alla celebrazione; le pratiche della religione e della tradizione, che obbligano tutti i membri della società a prendere parte alle onoranze funebri malgrado l'evidente pericolo associato alle ostilità; la certezza della presenza di bambini al funerale; le ore di punta nelle quali il popolo yemenita prende abitualmente parte ai funerali (punto 14).

A tale ultimo riguardo, i bombardamenti hanno avuto luogo l'8 ottobre nelle ore di punta, nonostante, affermano gli esperti, le suddette informazioni fossero perfettamente accessibili alla coalizione guidata dall'Arabia Saudita. Come risultato, l'attacco ha causato un numero di vittime civili sproporzionatamente più elevato rispetto a quello dei militari, portando gli esperti del Panel a concludere che il principio di proporzionalità non è stato rispettato.

Per quanto riguarda il principio di precauzione, gli esperti affermano che, in assenza di una risposta da parte della coalizione a guida saudita, essi non sono in grado di appurare se delle misure di precauzione siano state prese ma che, ad ogni modo, anche in caso affermativo tali misure sono da considerarsi inadeguate (punto 15, par. b).

Inoltre, l'operazione si è divisa in due bombardamenti ravvicinati, il primo dei quali ha colpito 827 civili, compresi i morti e i feriti, mentre il secondo ha provocato la morte di molti dei feriti, in violazione delle norme che tutelano le persone *hors de combat* e i feriti.

Per quanto riguarda le forze dell'alleanza Houthi-Saleh, il Panel ha documentato quattro incidenti provocati dall'utilizzo di armamenti esplosivi, uno dei quali, avvenuto in prossimità di un mercato, ha causato la morte di dieci civili. In riferimento a tali casi gli esperti affermano che le forze dell'alleanza Houthi-Saleh non hanno rispettato i principi di proporzionalità e precauzione (punto 143 del rapporto).

Le violazioni del diritto internazionale umanitario e del diritto internazionale dei diritti umani commesse dal fronte dei ribelli sono legate soprattutto alla privazione della

libertà e a trattamenti inumani dei prigionieri, di cui il Panel documenta 12 casi e al reclutamento di bambini nei combattimenti, di cui vengono documentati 52 casi.

Per quanto riguarda le violazioni legate alla privazione della libertà, gli esperti del Panel riassumono i casi documentati nella tavola numero 8 del rapporto. In ognuno di essi risulta che non sono state rese note le ragioni dell'arresto, né sono state formulate accuse formali e al prigioniero è stata negata la possibilità di difendersi. In quattro dei 12 casi, gli Houthi hanno compiuto atti di tortura sui detenuti, tra i quali figura uno studente universitario rimasto prigioniero per due anni e un ragazzo di 16 anni tenuto in ostaggio per quattro mesi. Questi due casi sono oggetto di due allegati confidenziali. Alla luce di tali fatti, gli esperti del Panel affermano che le forze dell'alleanza Houthi-Saleh hanno commesso dei *crimini di guerra* ai termini dell'art. 3 comune alle Convenzioni di Ginevra del 12 agosto 1949 (punto 138 del rapporto).

A proposito del reclutamento dei bambini nelle forze armate del fronte ribelle, il rapporto del Panel segnala il caso di 52 minori presi in custodia dall'Arabia Saudita e successivamente affidati alle autorità del Governo internazionalmente riconosciuto che ha provveduto a trasportarli a Ma'rib (punto 146). Torneremo sul tema del nel paragrafo conclusivo del presente lavoro.

4. L'entrata in scena delle “forze del sud”: la rete di centri detentivi gestita dagli Emirati Arabi Uniti – Nel 2017 la guerra nello Yemen si complica considerevolmente. Le tensioni che attraversano la società yemenita sin dall'unità del Paese si intrecciano alle rivalità in seno agli Stati del Golfo per sfociare nella formazione di nuovi soggetti che intraprendono guerre collaterali. Tra di essi, il più influente è il *Southern Transitional Council* (STC), un'organizzazione formata l'11 maggio 2017 al fine di perseguire l'indipendenza dello Yemen del Sud e che apre, pertanto, una prima, profonda, crepa nell'autorità del Governo centrale, il cui controllo sulle otto province meridionali diviene così più nominale che effettivo.

Ebbene, sin dalla sua formazione il STC è stato sostenuto dagli Emirati Arabi Uniti, un membro della coalizione guidata dall'Arabia Saudita per ristabilire il potere del governo centrale contro la ribellione degli Houthi. In verità, gli Emirati Arabi Uniti conducevano un'autonoma “agenda del sud” dal 2016, quando formarono e finanziarono le *Hadrami* e *Shabwani Elite Forces* (delle regioni meridionali di Hadramawt e Shabwah) e le *Security Belt Forces*.

Ciò testimonia l'esistenza di attriti all'interno della Coalizione, come conferma la circostanza che il 5 giugno 2017 viene espulso il Qatar, accusato dagli altri membri di supportare il partito *Al-Islah*, contro il quale si schierano in prima linea le forze del sud che lo qualificano come organizzazione terrorista alla stregua di AQAP e dell'ISIL. Sin dalla loro formazione, infatti, le *Elite Forces* e le *Security Belt Forces* hanno combattuto contro i gruppi terroristi le cui basi si trovavano nel sud del Paese, dove, nel corso dell'anno, gli USA intensificano gli attacchi a mezzo di droni.

Una svolta decisiva avviene anche nel fronte ribelle quando, il 4 dicembre 2017, dopo cinque giorni di battaglie nella capitale Sana'a, gli Houthi giustiziano Ali Abd Allah Saleh, ponendo fine all'opportunistica alleanza dalla quale, nel corso di due anni, avevano ottenuto le risorse e l'esperienza politica e militare di cui avevano bisogno.

Nel corso dell'anno le forze dell'alleanza Houthi-Saleh, prima, e gli Houthi da soli, poi, espandono la guerra oltre i confini dello Yemen attraverso il lancio di missili balistici a corto raggio contro l'Arabia Saudita. In seguito ad un attacco missilistico lanciato il 4 novembre verso Riyadh ed intercettato dalle difese saudite sopra l'aeroporto della capitale, la coalizione ordina la chiusura di tutti i punti di accesso in Yemen via terra e di tutti i porti e gli aeroporti del Paese, estendendo così il blocco che aveva imposto all'aeroporto di Sana'a dall'agosto 2016. Tale operazione aggrava ulteriormente l'emergenza umanitaria, ostacolando l'entrata nel Paese dell'assistenza e dei beni da cui dipende la sopravvivenza di venti milioni di persone.

Alla luce di simili avvenimenti gli esperti del Panel affermano che l'Arabia Saudita usa la minaccia della morte per fame (*the threat of starvation*) come strumento di guerra e, tra le raccomandazioni rivolte al Consiglio di sicurezza, propone il dislocamento di un vascello neutrale al porto di Hodeida sotto l'egida di UNVIM (*United Nations Verification and Inspection Mechanism for Yemen*) (UN Doc. S/2018/594, punto 190). L'UNVIM è un meccanismo reso operativo il 5 maggio 2016 dall'Ufficio delle Nazioni Unite per i servizi ed i progetti (UNOPS) su richiesta del Governo dello Yemen, il cui mandato si fonda sulla risoluzione 2216 (2015) del Consiglio di sicurezza. Al par. 15 di questa il Consiglio *fa appello agli Stati membri, in particolare i vicini dello Yemen, affinché ispezionino tutte le merci dirette in Yemen sul loro territorio, inclusi i porti e gli aeroporti, se lo Stato in questione è in possesso di informazioni attendibili sulla presenza tra le merci di beni la cui fornitura, vendita o trasferimento sono proibiti dal par. 14 della risoluzione*, il quale estende le sanzioni stabilite dalla risoluzione 2140 (2014) alle forze dell'alleanza Houthi-Saleh.

Nel frattempo, fra gli indiscriminati bombardamenti della coalizione su obiettivi civili e il reclutamento di bambini tra le forze degli Houthi, durante il terzo anno della guerra nello Yemen l'indagine del Panel di esperti documenta ulteriori violazioni del diritto internazionale umanitario e dei diritti umani commesse dai nuovi soggetti entrati in scena e che sono legate, principalmente, al crimine di tortura. Infatti, nel corso del 2017 vengono documentati 12 casi di individui catturati dalle forze affiliate agli Emirati Arabi Uniti con l'accusa di essere terroristi. Nel loro rapporto (UN Doc. S/2018/594) gli esperti documentano che i detenuti, imprigionati in centri detentivi nel sud dello Yemen, subiscono torture quali l'elettrocuzione, la sospensione forzata, l'imprigionamento in una cella metallica esposta al sole (punto 166 del rapporto). Il Panel fa inoltre una stima del numero totale dei detenuti in custodia degli Emirati Arabi Uniti fino al 1° novembre 2017, che ammonta a più di 200 individui.

In un allegato al rapporto, dedicato all'analisi dettagliata dell'argomento, gli esperti affermano che gli Emirati Arabi Uniti, nel mettere in atto queste azioni, agiscono come parte della coalizione guidata dall'Arabia Saudita (punto 26 dell'allegato 62). Ne consegue che tutti gli Stati membri della stessa hanno la responsabilità, ai sensi dell'art.

1 comune alle Convenzioni di Ginevra, di assicurare il rispetto delle norme di diritto internazionale umanitario.

Il rapporto documenta, altresì, il coinvolgimento di altri soggetti. Si tratta degli Stati Uniti e dell'Europol, che lavorano con gli Emirati Arabi Uniti nelle operazioni contro il terrorismo, *con gli Stati Uniti attivamente impegnati al loro fianco nello Yemen*. Infatti, i centri detentivi gestiti dagli EAU sono in parte destinati alla raccolta di informazioni sui terroristi di AQAP, ISIL ed altre organizzazioni (punto 27 dell'allegato 62). Ne consegue, scrivono gli esperti del Panel, che tutti i *partner* nelle operazioni devono assicurarsi che le informazioni ricevute non siano state ottenute in seguito a pratiche di tortura, pena la violazione dei propri obblighi internazionali, come quelli derivanti dalla *Convenzione contro la tortura ed altre pene o trattamenti inumani e degradanti* del 10 dicembre 1984 (CAT). Gli Stati hanno, inoltre, la responsabilità di assicurare il rispetto delle norme di diritto internazionale umanitario ai termini dell'art. 1 comune alle Convenzioni di Ginevra.

Del coinvolgimento degli Stati Uniti e di alcuni Stati europei nella guerra dello Yemen parleremo meglio in un prossimo contrubito. Tuttavia, è significativo ricordare sul punto una straordinaria storia di resistenza, di impegno e di denuncia contro questi terribili abusi dei diritti umani che vede protagonista una giovane donna yemenita che ha perso suo figlio durante la guerra. Si tratta dell'attivista Huda al-Sarari che, il 19 febbraio 2020, ha ricevuto il prestigioso *Martin Ennals Award for Human Rights Defenders* per aver condotto una coraggiosa inchiesta sui centri detentivi gestiti dagli Emirati Arabi Uniti nel sud dello Yemen.

5. Gli Accordi di Stoccolma: una tregua umanitaria per il Porto di Hodeida –
Nel 2018 la guerra nello Yemen assume sempre di più i caratteri di un conflitto armato internazionale.

Da un lato, un Governo in esilio come quello di Hadi, già in possesso di una legittimità fragile, viene progressivamente marginalizzato, mentre le forze sotto il suo comando perdono il controllo delle regioni del sud a vantaggio del *Southern Transitional Council*. Dall'altro lato, gli Houthi consolidano il proprio controllo sul governo di Sana'a, costringendo i membri di ciò che rimane del General People's Congress (il partito di Saleh) a riallinearsi sotto il loro comando.

Il quarto anno del conflitto vede così come parti contrapposte un'organizzazione politica che assume sempre di più caratteri "quasi statali" e la coalizione guidata dall'Arabia Saudita, che diviene, non a caso, il bersaglio principale della strategia di guerra degli Houthi, che dispongono di armi sempre più sofisticate. A partire dall'agosto 2018, infatti, il Panel documenta il dislocamento da parte degli Houthi di aeromobili a pilotaggio remoto a lungo raggio, che possono essere lanciati verso obiettivi remoti in Arabia Saudita e negli Emirati Arabi Uniti, fino a raggiungere Abu Dhabi e Dubai. Secondo gli esperti del Panel, le nuove armi servono a perseguire obiettivi sia militari sia politici, potendo fungere da *bargaining chip* (pedina di scambio) durante i negoziati di pace.

È in questo contesto che, per la prima volta dopo più di tre anni dallo scoppio della guerra, l'inviato speciale del Segretario generale per lo Yemen, Martin Griffiths, riesce ad organizzare delle consultazioni tra una delegazione degli Houthis e il Governo di Hadi, che si tengono a Stoccolma dal 6 al 13 dicembre.

Come avremo modo di vedere più avanti, gli Accordi di Stoccolma rappresentano una speranza per una futura soluzione politica del conflitto che, purtroppo, verrà disattesa, nonché l'ultima occasione per il Governo di Hadi di rafforzare la sua compromessa legittimità (per il testo degli accordi v. UN Doc. S/2018/1134). Con almeno uno dei tre Accordi, le Nazioni Unite riescono a dare una prima e piuttosto efficace risposta all'emergenza umanitaria. Si tratta dell'Accordo di Hodeida, con il quale viene stabilito un cessate il fuoco al fine di rendere possibile l'approdo delle navi che trasportano aiuti umanitari nel principale porto dello Yemen sul Mar Rosso. La conduzione delle ostilità nella provincia di Hodeida rappresentava, infatti, un ostacolo enorme all'importazione di beni di prima necessità dai quali dipende la vita dell'80% della popolazione yemenita, che rischiava così di essere condannata a morire di stenti.

Il 16 gennaio 2019 il Consiglio di sicurezza, con la risoluzione 2452 (2019), istituisce la *Missione delle Nazioni Unite per supportare l'Accordo di Hodeida* (UNMHA), il cui mandato consiste nel dirigere la *Redeployment Coordination Committee* (RCC) istituita con il Trattato e nel supervisionare il cessate-il-fuoco sulla provincia, il ritiro delle forze militari e le operazioni di disinnescamento delle mine. Attualmente, il mandato è rinnovato fino a metà luglio 2020.

Eppure, se il popolo dello Yemen è in parte scampato alla morte per fame, non ha mai trovato riparo dai bombardamenti della coalizione a guida saudita. Nel rapporto relativo al 2018 (UN Doc. S/2019/33) gli esperti del Panel indagano su cinque bombardamenti che vengono riportati nell'allegato 33, tra i quali uno su una festa di matrimonio e uno su un autobus che trasportava in maggioranza bambini, 43 dei quali rimangono uccisi.

Per quanto riguarda il primo caso, la coalizione afferma di aver colpito obiettivi militari, costituiti da tre presunti esperti di missili balistici giunti in Yemen dal porto di Hodeida, due veicoli e una sorgente termale. Tuttavia, il Panel afferma di non aver ricevuto alcuna prova a riguardo da parte della coalizione. Di conseguenza, anche se gli esperti non lo scrivono espressamente, non è possibile accertare che la coalizione abbia effettivamente rispettato il principio di distinzione. Ad ogni modo, gli esperti affermano che, anche nell'ipotesi in cui esso sia stato rispettato, è altamente probabile che l'attacco abbia violato il principio di proporzionalità a causa del numero significativo di vittime civili. In seguito al bombardamento 21 persone che partecipavano alla celebrazione del matrimonio sono rimaste uccise, tra le quali diversi bambini, mentre i feriti sono circa 90. Per quanto riguarda il principio di precauzione, infine, la stessa coalizione ammette che l'operazione ha fallito nel prendere tutte le dovute misure per minimizzare i danni alla popolazione civile.

La mattina del 9 agosto 2018 la coalizione bombarda nelle vicinanze di un mercato di Dayhan, nella provincia di Sada'a, affermando anche in questo caso di aver

preso di mira obiettivi militari legittimi, ovvero dei civili che avevano perso la protezione in quanto militanti responsabili di un attacco avvenuto il giorno prima a Jizan e diretto contro la popolazione civile. Anche in questa circostanza tuttavia, gli esperti del Panel affermano di non aver ricevuto prove a riguardo e che, anche nel caso in cui il principio di distinzione sia stato rispettato, è improbabile che l'attacco abbia osservato i principi di proporzionalità e precauzione a causa dell'alto numero di vittime civili. Il bombardamento, infatti, ha colpito un autobus che, in base ad un rapporto del ministro dei diritti umani del governo di Sana'a, stazionava in prossimità del mercato affinché l'accompagnatore dei bambini di una scuola estiva che quel giorno erano in gita potesse comprare cibo e acqua. In seguito all'esplosione, 43 bambini sono rimasti uccisi e 63 civili sono stati feriti, la maggior parte dei quali era costituita da bambini.

Per quanto riguarda le violazioni del diritto internazionale umanitario e del diritto internazionale dei diritti umani commesse dalle altre parti del conflitto, proseguono gli arresti arbitrari e gli atti di tortura sui prigionieri nei centri detentivi gestiti dagli Emirati Arabi Uniti nel sud dello Yemen, così come l'uso indiscriminato di esplosivi in centri abitati e le violazioni connesse alla privazione della libertà e alla tortura compiute dagli Houthi. In proposito, il rapporto del Panel afferma (punto 142) di aver ricevuto informazioni riguardo a 4 casi di violazioni delle norme di diritto internazionale umanitario e dei diritti umani associate alla detenzione commesse dagli Emirati Arabi Uniti, ma di non avere dettagli a causa delle difficoltà di accesso alle prove. In nessuno dei casi investigati le famiglie dei detenuti hanno ricevuto informazioni riguardo al destino dei propri parenti.

In relazione alle violazioni legate alla privazione della libertà commesse dagli Houthi, gli esperti affermano di aver documentato 25 casi che comprendono atti come arresto arbitrario, mancanza di un regolare processo e tortura (punto 151 del rapporto). La descrizione dettagliata delle violazioni è tuttavia oggetto di un allegato confidenziale. Anche in questo caso, come d'altronde è facile immaginare, le famiglie dei detenuti non hanno ricevuto alcuna notizia e, in proposito, il Panel sottolinea che il diritto internazionale umanitario obbliga le autorità detentive a tenere liste con i dati personali dei detenuti e a permettere a questi ultimi di avere contatti con le proprie famiglie.

Per quanto riguarda l'uso indiscriminato di armamenti esplosivi in aree densamente popolate da parte degli Houthi, il Panel afferma di aver documentato quattro episodi avvenuti a Ta'izz e Ma'rib che hanno provocato la morte di 13 civili mentre 43 sono rimasti feriti (punto 145 del rapporto). Gli esperti precisano, altresì, che le bombe da mortaio e le granate non consentono lanci di precisione su obiettivi a lungo raggio e il loro utilizzo in aree densamente popolate comporta alti livelli di rischio per i civili.

6. L'Accordo di Ryadh, la tregua tra gli Houthi e l'Arabia Saudita e l'inasprimento delle condizioni di lavoro delle organizzazioni umanitarie – Il quinto anno della guerra nello Yemen (2019) è attraversato dal susseguirsi di momenti cruciali, le cui premesse erano state poste nel corso dell'anno precedente. Gli Houthi continuano a consolidare il proprio controllo sui territori da essi occupati intensificando la

repressione del dissenso attraverso l'attività della *sicurezza preventiva*, un apparato di *intelligence* venuto alla ribalta dopo la morte di Saleh e che risponde direttamente ad Abdulmalik al-Houthi.

Tale politica si concretizza nel divampare degli scontri fra gli Houthi ed alcune tribù rivali che, nonostante il supporto da parte della coalizione a guida saudita, vengono sconfitte. Inoltre, allo scopo di sorvegliare eventuali minacce esterne al gruppo, nell'agosto 2019 viene creato un nuovo organismo, il *Security and Intelligence Bureau*. È così che anche nel 2019 gli Houthi concentrano i propri sforzi militari sull'Arabia Saudita, intensificando ulteriormente gli attacchi.

D'altronde, la progressiva marginalizzazione del Governo dello Yemen dal conflitto si compie nella definitiva perdita di ciò che restava del suo controllo sulle province del sud a vantaggio del *Southern Transitional Council* le cui forze, nell'agosto 2019, estromettono le truppe e gli ufficiali governativi da Aden in quello che Hadi definisce «un colpo di stato come quello di Sana'a del 2015».

Il successivo tentativo da parte delle forze governative di riconquistare i territori perduti viene reso vano dai bombardamenti del 28 e 29 agosto da parte degli Emirati Arabi Uniti, che da giugno avevano dato avvio al ritiro delle proprie truppe dal Paese. È importante notare in questo contesto come i rapporti tra gli Emirati Arabi Uniti e l'alleato Saudita siano assicurati dalla comune visione politica di uno Yemen unito, condizione che ha impedito al *Southern Transitional Council* di dichiarare l'indipendenza dopo la presa di Aden.

In effetti, l'autorità del Governo internazionalmente riconosciuto non è mai stata una vera priorità per l'Arabia Saudita, fatto che trova un eclatante riscontro il 5 novembre 2019, con la firma dell'Accordo di Ryadh. Siglato dal STC e, formalmente, dal Governo dello Yemen, con esso le parti stabiliscono che, da quel momento, le decisioni militari avvengano sotto la diretta supervisione del comando della coalizione, erodendo l'autorità del Governo sulle proprie forze militari. Così, con l'accusa di porre il Governo dello Yemen sotto l'"amministrazione fiduciaria" dell'Arabia Saudita, l'Accordo viene respinto non solo dagli Houthi, ma anche dall'Iran, il cui ruolo nella guerra, come si è già precisato, verrà trattato più approfonditamente in un successivo lavoro.

Ciò nonostante, per la prima volta dall'inizio della guerra, gli Houthi e l'Arabia Saudita dichiarano di essere impegnati in consultazioni reciproche. Tale svolta è avvenuta in seguito alla tregua proposta dagli Houthi a partire dal settembre del 2019, quando i ribelli offrono di cessare la campagna missilistica contro l'Arabia Saudita se quest'ultima avesse a sua volta posto fine ai bombardamenti e avesse riaperto l'aeroporto di Sana'a.

Il blocco dell'aeroporto della capitale da parte dell'Arabia Saudita dall'agosto 2016 rappresenta un aspetto rilevante della crisi umanitaria nello Yemen. Secondo una stima del Ministro della difesa del Governo yemenita, sono circa 43.000 le persone decedute in attesa di cure mediche accessibili soltanto fuori dal Paese. Una situazione tragica che si è parzialmente sbloccata soltanto nel febbraio 2020, quando alcuni

pazienti sono riusciti a lasciare lo Yemen a bordo di aerei messi a disposizione dall'Organizzazione mondiale della sanità.

In effetti, i bombardamenti della coalizione sono effettivamente diminuiti in seguito alla tregua proposta dagli Houthi. Prima di allora, gli esperti del Panel hanno investigato otto bombardamenti che hanno provocato 146 vittime. Di questi, merita attenzione particolare il caso del Dhamar Community College, un complesso di edifici che ospitava una prigione gestita dagli Houthi. Il Comitato internazionale della Croce Rossa ha stimato che la struttura ospitava circa 170 detenuti, tra i quali almeno 100 sono rimasti uccisi in seguito ai bombardamenti del 31 agosto. Come è noto, in base al diritto internazionale umanitario i detenuti, che siano civili o combattenti *hors de combat*, devono essere considerati, *prima facie*, come persone che non prendono parte alle ostilità e, dunque, protette da attacchi diretti. Nell'appendice 6 dell'allegato 27 del rapporto (UN Doc. S/2020/70), dedicata all'analisi dettagliata del bombardamento sul Dhamar Community College, gli esperti affermano che molto probabilmente nella struttura erano presenti delle guardie Houthi, cosa che avvalorerebbe le dichiarazioni del portavoce della coalizione, il colonnello Turki al-Maliki, secondo cui l'attacco era diretto a un obiettivo militare e avrebbe dunque rispettato il principio di distinzione.

Il colonnello dichiara, inoltre, che la coalizione non era a conoscenza del fatto che uno degli edifici fosse adibito a prigione. Tuttavia, al punto 13 gli esperti affermano che «la responsabilità di fare tutto il possibile per verificare che l'obiettivo sia di natura militare rappresenta un'obbligazione per tutte le parti del conflitto» per poi specificare, al punto 14, quanto segue: «il fatto che questo sito fosse usato come una prigione era un'informazione di dominio pubblico ed era stata riportata dal Panel nel rapporto precedente». In aggiunta, gli esperti scrivono che i detenuti avevano la possibilità di comunicare con le proprie famiglie, che erano pertanto informate della loro localizzazione.

Se, riguardo all'osservanza del principio di distinzione, il rapporto del Panel solleva dei ragionevoli dubbi, al punto 12 dell'appendice si legge che, anche se alcune guardie Houthi erano presenti sul luogo dell'attacco, l'alto numero delle persone uccise rende altamente improbabile che i principi di proporzionalità e precauzione siano stati rispettati.

Per quanto riguarda gli Houthi, il Panel attribuisce loro diversi atti che vengono riscontrati per la prima volta nel corso del 2019 e che costituiscono gravi violazioni del diritto internazionale umanitario e dei diritti umani. Tra essi, nel rapporto viene menzionato l'uso delle mine, che hanno provocato la morte di un uomo e sette bambini (punto 116), e la commissione di atti di violenza di genere, che comprendono l'arresto arbitrario, il maltrattamento e/o la tortura di 11 donne, tre delle quali sono state ripetutamente stuprate (punto 118).

Gli Houthi dispongono di un apparato di *intelligence* appositamente dedicato ad indottrinare e reprimere il dissenso delle donne politicamente attive, chiamato *zainabiyat* e sul quale gli esperti del Panel affermano di continuare ad investigare. All'argomento della persecuzione delle donne da parte degli Houthi il Panel dedica

l'allegato 5 del rapporto, al cui punto 1 gli esperti affermano di aver condotto interviste di persona con otto delle undici donne tenute prigioniere dagli Houthi dal 2017 al 2019 e di aver avuto colloqui telefonici con le altre tre. Nei casi di stupro e tortura, il Panel dichiara di aver ricevuto copie di relazioni mediche che confermano le testimonianze delle donne. Dai colloqui con le vittime è emerso che le violenze perpetrate contro di loro sono legate a motivazioni di carattere politico: sette delle undici donne intervistate supportavano Saleh o il General People's Congress e alcune di esse sono state catturate in seguito alla loro partecipazione a manifestazioni popolari, come le proteste del dicembre 2017 che chiedevano la restituzione del corpo dell'ex-Presidente e la "marcia delle rose" del 18 marzo 2018 per commemorarne la morte.

Al punto 27 dell'allegato si legge quanto segue: «alcune delle violenze sessuali e basate sul genere commesse dalle forze degli Houthi potrebbero costituire dei crimini di guerra. I comandanti Houthi possono essere ritenuti responsabili se non dell'ordinamento di tali violazioni, del fallimento nel prevenire, reprimere e riportare i crimini di guerra».

Per concludere il quadro delle gravi violazioni dei diritti umani perpetrate ai danni del popolo yemenita, occorre parlare di un altro aspetto preso in esame dal Panel di esperti, relativo agli atti di intralcio alla distribuzione degli aiuti umanitari, che nel 2019 diventano sempre più frequenti, soprattutto nelle aree controllate dagli Houthi. Nel rapporto si fa riferimento ad episodi come arresti arbitrari e atti intimidatori rivolti al personale umanitario e la messa in opera di impedimenti amministrativi e burocratici alla distribuzione degli aiuti, tra i quali i tentativi di manipolare le liste dei beneficiari destano particolare preoccupazione (punto 124).

Di seguito la descrizione di un episodio riportato dal sito *web* di *Middle East Eye* che risulta particolarmente eloquente: all'inizio del 2019 organizzazioni umanitarie come il World Food Program hanno cominciato a lavorare nel distretto di Aslam, sotto il controllo degli Houthi, dove numerose famiglie dipendono dagli aiuti umanitari, la cui distribuzione viene sottoposta dalle autorità degli Houthi a liste di beneficiari da esse compilate. Come risultato, il cibo rimane nei depositi per un tempo eccessivo, rischiando di provocare episodi come quello del 5 febbraio 2020, quando persone affamate hanno preso d'assalto un deposito per trovarvi cibo andato a male e bruciato di fronte ai loro occhi da parte delle autorità locali.

7. Conclusioni – Il 25 febbraio 2020 il Consiglio di sicurezza ha approvato la risoluzione 2511 (2020), con la quale ha deciso di estendere fino al 26 febbraio 2021 le sanzioni imposte con le risoluzioni 2140 (2014) e 2216 (2015). A tale scopo, il mandato del Panel di esperti viene rinnovato fino al 28 marzo 2021. Nello stabilire tali misure, il Consiglio *riafferma il bisogno di una piena e puntuale attuazione della transizione politica delineata in seguito alla Conferenza di Dialogo nazionale, in linea con il meccanismo di implementazione su iniziativa del Consiglio di cooperazione del Golfo e in accordo con le precedenti risoluzioni e con le aspettative del popolo yemenita.*

Nel leggere queste parole, è difficile esimersi dal constatarne l'anacronismo, tale da far pensare ad una meccanica reiterazione di propositi privi di aderenza alla realtà. Riaffermare l'esigenza di una transizione politica così come delineata dalla Conferenza di Dialogo nazionale fallita nel 2014, costituisce un'eloquente nonché amara rappresentazione delle due dimensioni che formano l'approccio delle Nazioni Unite alla guerra nello Yemen: una strategia basata unicamente sull'emergenza umanitaria, che non propone soluzioni concrete per risolvere la crisi politica che l'ha scatenata; l'assenza di una strategia vera e propria, che lascia intravedere un fondamentale disinteresse degli Stati membri dell'Organizzazione mondiale per un conflitto messo in ombra da forti interessi geopolitici che si concentrano altrove.

La guerra nello Yemen rappresenta una sfida fondamentale per le Nazioni Unite, in quanto aspetto emblematico delle tante crisi che ipotecano il futuro di questa Organizzazione e su cosa i suoi Stati membri sono disposti a cedere per adempiere all'impegno che ne costituisce la ragion d'essere: evitare il ripetersi su ampia scala di conflitti armati internazionali e scoraggiare il ricorso alla minaccia e all'uso della forza nelle relazioni internazionali.

D'altronde, è proprio su quest'ultimo punto che si concentrano le vere *aspettative del popolo yemenita*, da cinque anni vittima inerme dei bombardamenti della coalizione guidata dall'Arabia Saudita che le Nazioni Unite non possono continuare ad appoggiare.

Allo stesso tempo, è necessario interrogarsi sulla legittimità del Governo presieduto da Hadi che, oltre ad essere seriamente compromessa dalle ragioni che abbiamo delineato in precedenza, è ulteriormente minata dalla complicità in gravi violazioni del diritto internazionale umanitario e dei diritti umani. In tutti i rapporti redatti dal 2015, il Panel di esperti documenta casi di arresti e detenzioni arbitrarie, sparizioni e saccheggi di beni riguardanti soprattutto civili provenienti dal nord dello Yemen e residenti nelle province del sud. Nel rapporto relativo al 2016 gli esperti affermano che questi atti di discriminazione avvengono soprattutto ad Aden, *minando la legittimità delle autorità locali e intralciando gli sforzi nazionali e internazionali per stabilire livelli di governance e sicurezza locali necessari per una soluzione duratura* (punto 154).

Il Governo internazionalmente riconosciuto ha svolto un ruolo anche in un altro, terribile, aspetto della crisi umanitaria dello Yemen, già menzionato in precedenza: il reclutamento dei bambini nelle forze armate. Nel rapporto del Segretario generale dell'ONU concernente l'impatto sui bambini del conflitto armato nello Yemen (UN Doc. S/2019/453), si legge come nel periodo compreso tra il 1° aprile 2013 e il 31 dicembre 2018 sono 3034 i bambini reclutati come combattenti. Di essi, la maggior parte è stata assoldata dagli Houthi (1940) e da forze ad essi affiliate (317). Subito dopo, figurano le forze del Governo dello Yemen (274) seguite dalle *Security Belt Forces* (189). È il caso qui di sottolineare che lo Yemen è anche parte del Protocollo opzionale alla Convenzione sui diritti del fanciullo per contrastare il coinvolgimento dei bambini nei conflitti armati.

Infine, per comprendere appieno la natura della responsabilità del Governo dello Yemen nelle violazioni del diritto internazionale umanitario e dei diritti umani commesse nel conflitto, è necessario considerare un aspetto fondamentale che il Panel di esperti chiarisce nell'allegato 62 del rapporto relativo al 2017. Al punto 27 di questo allegato gli esperti dichiarano che *il Governo dello Yemen continua ad essere responsabile per ogni atto internazionalmente illecito commesso in Yemen dalla Coalizione guidata dall'Arabia Saudita e dai membri individuali che ne fanno parte; gli Stati membri della Coalizione operano in Yemen su invito del, e con il consenso del, Governo dello Yemen, che ha la completa facoltà di revocare o limitare tale consenso, o di chiarirne i limiti, per promuovere il rispetto da parte di queste forze delle norme di DIU e DIDU*. Il Panel si riferisce nello specifico alle violazioni legate alla detenzione e alla tortura commesse dagli Emirati Arabi Uniti nei centri detentivi del sud dello Yemen, dei quali il Governo dello Yemen rifiuta di ammettere l'esistenza.

La guerra nello Yemen, come tutte le altre guerre, rappresenta una minaccia per l'intera umanità e una sfida di assoluto rilievo per la credibilità e il futuro dell'ONU, che spesso, troppo spesso, è limitata nella sua azione volta al ristabilimento e al mantenimento della pace dagli interessi politici ed economici di singoli Stati membri, con l'appoggio di membri permanenti del Consiglio di sicurezza. Ancora una volta, il punto centrale di qualsiasi iniziativa in questo ambito resta quello di una credibile riforma del sistema di mantenimento della pace e della sicurezza internazionali dell'Organizzazione che non può non contemplare una seria e credibile riforma del funzionamento del Consiglio di sicurezza.

La *pandemic crisis support*: la nuova linea di credito del MES

Anna Pitrone

Professore Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Messina

Dopo un lungo negoziato diplomatico durato oltre un mese, i Ministri delle finanze dei Paesi della zona euro hanno trovato un accordo su una nuova linea di credito del MES, la *Pandemic crisis support*, approvata definitivamente dal Consiglio dei governatori il 15 maggio 2020. Si tratta di una linea di credito basata a sua volta su una linea di credito esistente, la *Enhanced Conditions Credit Line* (ECCL), disciplinata all'art. 14 del Trattato istitutivo del MES (TMES), che rimanda alle condizioni previste all'art. 12, secondo cui: «Ove indispensabile per salvaguardare la stabilità finanziaria della zona euro nel suo complesso e dei suoi Stati membri, il MES può fornire a un proprio membro un sostegno alla stabilità, sulla base di condizioni rigorose commisurate allo strumento di assistenza finanziaria scelto. Tali condizioni possono spaziare da un programma di correzioni macroeconomiche al rispetto costante di condizioni di ammissibilità predefinite».

È proprio la condizionalità, tipica del ricorso al MES, che ha alimentato un acceso dibattito politico avverso tale strumento, non solo in Italia, ma in generale nell'ambito dei cosiddetti "paesi membri del Sud".

Quanto alle caratteristiche della *Pandemic crisis support*, l'accesso alla linea di credito sarà disponibile fino alla fine del 2022 (termine eventualmente adeguato all'evoluzione della situazione di crisi), per tutti gli Stati della zona euro, come da [valutazioni preliminari della Commissione europea](#), con condizioni standardizzate, che riflettono le sfide attuali.

Anzitutto l'importo concesso sarà il 2% del prodotto interno lordo dei rispettivi Stati membri alla fine del 2019, ne deriva che se tutti i 19 Paesi dell'area dell'euro dovessero attingere dalla linea di credito, ciò comporterebbe un volume di circa 240 miliardi di euro.

L'unico requisito per accedere alla linea di credito consiste nell'impegno da parte degli Stati che richiedono assistenza ad utilizzarla per sostenere il finanziamento interno delle spese sanitarie dirette ed indirette, oltre i costi relativi alla cura e alla prevenzione del COVID-19.

La durata dell'intervento è di 12 mesi, prorogabile due volte per sei mesi, mentre i prestiti avranno una durata media massima di 10 anni. Lo Stato beneficiario dovrà pagare, oltre al costo del finanziamento MES, un margine di 10 punti base (0,1%) ogni anno, una commissione di servizio *una tantum* di 25 punti base (0,25%) e un servizio annuale commissione di 0,5 punti base (0,005%).

La richiesta di accesso alla linea di credito presuppone una richiesta dello Stato al Presidente del Consiglio dei governatori del MES, organo che dovrà approvare all'unanimità il sostegno.

Come detto, durante il lungo negoziato svoltosi nell'ambito dell'Eurogruppo e del Consiglio europeo, non sono mancate aspre critiche al ricorso al MES, considerato da alcuni Paesi, fra i quali il nostro, inadeguato e pericoloso; l'inadeguatezza di tale strumento atterrebbe alla sua natura correttiva, in quanto istituito al fine di fornire «un sostegno alla stabilità (...) a beneficio dei membri del MES che già si trovino o rischino di trovarsi in gravi problemi finanziari, se indispensabile per salvaguardare la stabilità finanziaria della zona euro nel suo complesso e quella dei suoi Stati membri» (art. 3 TMES); in altre parole il ricorso al MES serve a prevenire il rischio di contagio finanziario. Tuttavia, l'attuale crisi non solo non era assolutamente prevedibile, ma soprattutto non è imputabile ai singoli Stati e/o alle loro politiche economiche, e costituisce, a differenza di crisi passate, uno *shock* simmetrico, nella misura in cui riguarda tutti gli Stati europei (e non solo).

Quanto alla condizionalità insita nel ricorso al MES, essa non è prevista solo dal Trattato istitutivo; anche l'art. 136, par. 3, TFUE, introdotto nel 2011, nel prevedere la possibilità, per gli Stati membri della zona euro, di istituire un meccanismo di stabilità da attivare ove indispensabile per salvaguardare la stabilità della zona euro nel suo insieme, subordina la concessione di qualsiasi assistenza finanziaria necessaria nell'ambito del meccanismo ad una "rigorosa condizionalità".

Ancora, il [Regolamento \(UE\) n. 472/2013](#) sul rafforzamento della sorveglianza economica e di bilancio degli Stati membri nella zona euro che si trovano o rischiano di trovarsi in gravi difficoltà per quanto riguarda la loro stabilità finanziaria prevede espressamente che lo Stato beneficiario dell'assistenza finanziaria MES venga automaticamente sottoposto alla sorveglianza rafforzata prevista dal Regolamento.

Tuttavia, nel tentativo di rispondere alle critiche mosse all'utilizzo del MES, bisogna anzitutto far riferimento all'obiettivo generale del Meccanismo che, a norma del citato art. 3 del suo Trattato istitutivo, è, come visto, la «stabilità finanziaria della zona euro nel suo complesso e quella dei suoi Stati membri»; non convince dunque la tesi dell'inadeguatezza dello strumento, nella misura in cui l'aumento del debito di uno o più Stati della zona euro, quale che sia la ragione che lo ha determinato, a fronte della generalizzata e inevitabile decrescita del PIL, cui stiamo assistendo, compromette necessariamente la stabilità finanziaria dell'intera zona.

Quanto alla pericolosità per gli Stati insita nella condizionalità del MES, occorre analizzare nel dettaglio i documenti che hanno condotto prima [all'accordo dell'8 maggio](#), quindi all'approvazione del nuovo strumento da parte del Consiglio dei governatori il 15 maggio.

Anzitutto, sulla base del [Report on the comprehensive economic policy response to the COVID-19 pandemic](#) dell'Eurogruppo del 9 aprile, approvato dal Consiglio europeo del 23 aprile, la Commissione europea si è messa a lavoro conducendo, in collaborazione con il personale della BCE e del MES, in linea con il [Protocollo di intesa sulle relazioni fra Commissione e MES](#), le necessarie valutazioni preliminari sull'ammissibilità degli Stati membri della zona euro alla nuova linea di credito. Valutando fondamentalmente

solida la situazione economica degli Stati membri della zona euro, la Commissione ha concluso, come detto, sull'ammissibilità di tutti gli Stati alla linea di credito.

Quindi la Commissione ha predisposto un [Draft Template for the Response Plan](#), vale a dire una bozza dell'accordo che lo Stato che richiede di accedere alla *Pandemic crisis support* deve sottoscrivere con la Commissione, e che sostituisce il *memorandum d'intesa*, previsto nel caso di accesso alle normali linee di credito disciplinate dal TMES; è formato da tre paragrafi che riprendono quanto deciso in sede di Eurogruppo.

A tali documenti, si aggiunge [la lettera del 7 maggio 2020](#), del vicepresidente esecutivo della Commissione, Valdis Dombrovskis, e del Commissario per l'economia, Paolo Gentiloni, indirizzata al Presidente dell'Eurogruppo, che risulta particolarmente importante nella valutazione di eventuali condizioni all'utilizzazione della nuova linea di credito. Infatti, nella lettera i due commissari, sottolineando come alla base della *Pandemic crisis support* vi sia uno *shock* esogeno e asimmetrico, e considerato lo scopo assolutamente circoscritto dello strumento, limitato alle spese legate alla crisi sanitaria, propongono un monitoraggio semplificato che si concentri sull'uso effettivo dei fondi eventualmente richiesti per coprire i costi sanitari. Dunque, viene chiarito come non sia necessario che vengano applicate le previsioni contenute all'art. 3 del citato Regolamento 472/2013, relativamente a informazioni e rapporti supplementari (paragrafi 2 e 3), nonché ad eventuali raccomandazioni allo Stato di adottare misure correttive precauzionali o di predisporre programmi di aggiustamento macroeconomico (par. 7); per le stesse ragioni, i due commissari ritengono che non debba trovare applicazione neanche l'art. 7 del Regolamento 472/2013 relativo a tali programmi di aggiustamento. Infine, anche la sorveglianza post-programma prevista dall'art. 14 del Regolamento 472/2013 andrà applicata con le limitazioni sopra descritte. Quindi, la Commissione, attraverso i suoi rappresentanti, chiarisce che non svolgerà missioni *ad hoc*, diverse da quelle standard che si svolgono nell'ambito del semestre europeo, e riferirà ogni trimestre al Consiglio di amministrazione del MES.

Anche le indicazioni contenute nella lettera sono state recepite dal Consiglio dei governatori del MES, che tuttavia nel suo [comunicato stampa](#) a termine della riunione del 15 maggio scorso chiarisce come il MES attuerà il suo *Early Warning System*, previsto al par. 6 dell'art. 13 del TMES, per garantire il tempestivo rimborso degli eventuali importi dovuti dallo Stato nell'ambito del sostegno alla stabilità, seppur *in coordination with the Commission's surveillance*. L'obiettivo di tale sistema è determinare, analogamente ad altri creditori, la capacità del Paese di rimborsare i propri prestiti. Il MES dovrà dunque analizzare la capacità di rimborso dello Stato per i successivi 12 mesi, effettuando una valutazione della liquidità e dell'accesso al mercato del Paese. Nonostante le rassicurazioni circa il fatto che tale valutazione terrà conto e integrerà l'analisi economica e fiscale effettuata dalla Commissione europea, tuttavia tale precisazione potrebbe costituire un importante deterrente per gli Stati.

Non meno importante risulta in tal senso la previsione contenuta nel citato *Report* dell'Eurogruppo del 9 aprile e ripreso nella [proposta](#) presentata al Consiglio dei governatori dal Direttore Generale del MES, secondo cui superata l'emergenza, gli Stati della zona euro rimarrebbero impegnati a rafforzare i fondamenti economici e finanziari,

coerentemente con i quadri di coordinamento e sorveglianza economica e fiscale dell'UE, compresa l'eventuale flessibilità applicata dalle competenti istituzioni dell'Unione. Vero è che tale previsione risulta ovvia, nella misura in cui, al termine della crisi sanitaria, la Commissione potrà certamente decidere di attivare la sorveglianza rafforzata prevista dal Regolamento 472/2013, anche in assenza di un'assistenza finanziaria del MES, nel caso in cui, come previsto all'art. 1, par. 1, lett. a), del Regolamento, gli Stati membri della zona euro «si trovano o rischiano di trovarsi in gravi difficoltà per quanto riguarda la loro stabilità finanziaria o la sostenibilità delle loro finanze pubbliche, con potenziali ripercussioni negative su altri Stati membri nella zona euro».

Quali Stati chiederanno di usufruire della nuova linea di finanziamento è troppo presto per dirlo. Durante la conferenza stampa di presentazione della nuova linea di credito approvata nell'ambito del Consiglio dei governatori, lo stesso Presidente dell'Eurogruppo, Mario Centeno, ha dichiarato che nessun Paese al momento ha espresso l'intenzione o un potenziale interesse ad avvalersene.

Quanto all'Italia, che dalla nuova linea di credito potrebbe ottenere fino a circa 36 miliardi di euro, sarà eventualmente il Parlamento a doversi esprimere, e molto dipenderà dalle decisioni degli altri Stati membri, in particolare i c.d. "Stati del Sud".

**SIOI**

UNA Italy

OSSERVATORIO

sulle attività delle organizzazioni internazionali e sovranazionali, universali e regionali, sui temi di interesse della politica estera italiana

La crisi più grave dalla seconda guerra mondiale: l'OIL costretta a rivedere la sua metodologia per fornire dati aggiornati inerenti l'impatto del COVID-19 sul mercato del lavoro

Luca Martelli

Dottorando di ricerca in "Governo dell'Impresa, dell'Amministrazione e della Società nella Dimensione Internazionale", Università degli Studi di Teramo

Il 18 marzo 2020, l'Organizzazione internazionale del lavoro (OIL) pubblicava la prima nota ufficiale dal titolo *"COVID-19 e il mondo del lavoro: impatto e risposte"*, che riportava una stima preliminare¹ sui possibili effetti del COVID-19 sul mercato del lavoro, nonché la proposta di misure politiche in grado di mitigare tali effetti, attraverso le informazioni preliminari. Pertanto, confermava l'impegno a mantenere aggiornata tale nota non appena fossero stati disponibili nuovi dati e informazioni.

Tale aggiornamento è arrivato il 7 aprile 2020 con un secondo documento dal titolo *"Nota OIL COVID-19 e il mondo del lavoro: 2ª edizione Stime e analisi aggiornate"*², dal contenuto per nulla rincuorante. Queste, infatti, le sue parole introduttive: «Since the first ILO Monitor, the COVID-19 pandemic has further accelerated in terms of intensity and expanded its global reach. Full or partial lockdown measures are now affecting almost 2.7 billion workers, representing around 81 per cent of the world's workforce. [...] During the past two weeks, the COVID-19 pandemic has intensified and expanded in terms of its global reach, with huge impacts on public health and unprecedented shocks to economies and labour markets. It is the worst global crisis since the Second World War».

Tali parole sono il frutto dei risultati pubblicati nella stessa nota di aggiornamento da cui è emerso un aumento delle infezioni, a livello globale, di oltre *sei volte rispetto ai dati del 18 marzo*, a cui si sono fatte corrispondere politiche di distanziamento sociale e chiusure obbligatorie da quasi la totalità dei Paesi in cui l'occupazione rappresenta l'87% (Paesi a reddito medio-alto) e il 70% (Paesi a reddito alto) della forza lavoro. Allo stesso modo, il COVID-19 ha avuto un importante impatto anche nei Paesi in via di sviluppo, dove capacità e risorse sono già fortemente limitate.

Pertanto, con il presente contributo, si svolgeranno alcune considerazioni d'insieme sulle iniziative dell'Organizzazione internazionale del lavoro ad oggi impegnata principalmente sul monitoraggio dell'impatto pandemico del COVID-19 sul mondo del lavoro, di dimensioni tali da essere definita dalla stessa OIL come *«la peggiore crisi globale dopo la Seconda Guerra mondiale»*. In tal senso, particolare attenzione verrà attribuita alla modifica del metodo di monitoraggio e di raccolta dei dati che l'Organizzazione ha dovuto adottare a causa della dimensione globale e fuori tempo assunta dalla pandemia. Infine, si concluderà con la descrizione dei indicazioni che, in attesa di dati più accurati, l'OIL si limita a raccomandare alle politiche statali ed

¹ Per consultare la prima nota OIL del 18/03/2020, si veda [qui](#).

² Per consultare la seconda nota OIL del 7/04/2020, si veda [qui](#).

internazionali, raccogliendoli in quattro pilastri basati sulle norme internazionali del lavoro.

Nella nota di monitoraggio del 7/04/2020 l'OIL spiega come l'impatto del COVID-19 sull'occupazione stia risultando non solo «profondo, di vasta portata e senza precedenti», ma soprattutto “diretto”, per via delle misure di contenimento adottate da parte degli Stati. Nei contesti storici precedenti all'attuale pandemia, ma di pari portata, la riduzione delle ore complessive di lavoro è sempre risultata proporzionale e consequenziale alla riduzione del numero di posti di lavoro, dovuta a sua volta all'enorme diminuzione dei flussi di entrata dell'attività economica in interi settori. Al contrario, l'attuale impatto della pandemia sul mondo del lavoro non sta seguendo la contrazione economica, bensì cresce autonomamente e parallelamente da essa, in modo esponenziale, come conseguenza diretta delle misure di contenimento adottate dagli Stati.

Questa anomalia ha indotto nell'OIL la necessità di rivisitare la propria metodologia per la produzione delle stime globali di ore di lavoro perdute nel secondo trimestre del 2020, a mezzo di un nuovo *modello di previsioni a breve termine* («nowcasting») che si avvale di dati economici e di dati del mercato del lavoro, raccolti “in tempo reale”. In altri termini, anziché utilizzare “dati reali”, tale metodo raccoglie tutti i dati disponibili “in tempo reale”, ottenuti a livello aggregato in un brevissimo periodo, anche giornaliero, per poi confrontarli con l'ultimo trimestre disponibile destagionalizzato. In particolare, la raccolta dei dati e delle informazioni da rielaborare avviene attraverso diversi indicatori che variano da Paese a Paese in funzione della fonte più attendibile di stime aventi come obiettivo le ore di lavoro a livello locale/regionale/nazionale. *Questo perché, in tale fase, sono le stesse fonti solitamente adottate dall'OIL, come i dati amministrativi del mercato del lavoro, a non risultare aggiornate in modo abbastanza rapido per un numero sufficiente di Paesi.*

Sono *cinque* le fonti di informazione che valgono come indicatori da rielaborare nel modello di previsioni a breve termine “nowcasting”, con cui l'OIL stima l'eventuale riduzione delle ore lavorate.

Il *primo indicatore* si riferisce ai dati raccolti a mezzo dell'*indice degli acquisti di grandi Società del settore dei servizi*³, nonché dell'*indice delle tendenze di Google* su specifici termini di ricerca come «sussidi di disoccupazione», «disoccupazione» ed altri termini pertinenti a livello nazionale nelle lingue locali⁴. In particolare, con riguardo ai dati raccolti dalle grandi Società, l'OIL ha identificato tre tipi di indici per rivelare gli effetti sulla occupazione delle imprese: 1) indici di produzione delle imprese globali; 2)

³ La nota OIL del 07/04/2020 specifica che la valutazione dell'impatto della crisi sull'attività economica di diversi settori si basa su dati, economici e finanziari, raccolti “in tempo reale”. Tra questi vi rientrano non solo i “Purchasing Managers Index” (PMI) di settore ed i “Cboe Volatility Index” (VIX), ma anche i dati raccolti dalle seguenti Società ed Istituzioni: “IHS Markit Global Business Outlook”; “Institute of International Finance”; “McKinsey”; “OCSE”; “Brookings”; “S&CF Insights”; “S&P Global”; “Bloomberg”; “National Bureau of Statistics of China” (NBS); e “EUROSTAT”.

⁴ La nota OIL del 07/04/2020 specifica che, ad esempio, per la Germania, vengono utilizzate parole inerenti le applicazioni per il «Kurzarbeit» (lavoro a breve termine).

investimenti in immobilizzazioni, commercio interno e commercio estero; 3) aspettative commerciali. Dunque, questa metodologia diretta è utilizzata per tutti quei Paesi di cui sono disponibili gli indicatori rilevanti. Essi risultano essere: Francia, Regno Unito, Stati Uniti, Austria, Belgio, Irlanda, Italia, Paesi Bassi, Portogallo, Spagna, Germania, Australia, Messico, Polonia, Repubblica di Corea, Federazione Russa, Sudafrica, Svezia.

Il secondo indicatore è l'*estrapolazione basata su dati del mercato del lavoro "ad alta incidenza"*. Con tale termine si intende la raccolta di dati a mezzo dei medesimi indici del primo tipo di indicatori, ma con la fondamentale differenza che, per il Paese preso in considerazione, non è possibile eseguire una ricerca avente ad oggetto lo specifico obiettivo variabile delle ore lavorate. Infatti, si utilizzano i coefficienti già stimati di altri Paesi, il cui mercato del lavoro ha un'alta incidenza su quello del Paese analizzato. Questo metodo è utilizzato per Svizzera, Cina, Giappone, Canada⁵.

Il terzo indicatore è l'*estrapolazione basata sulle "misure di contenimento"*. Con tale termine, si intende la raccolta di dati a mezzo dell'indice di severità delle misure di contenimento del COVID-19 pubblicato dall'Università di Oxford. Tale metodologia indiretta viene giustificata dalla presunzione di probabilità che i Paesi che applicano restrizioni di livello comparabile registrino un medesimo impatto anche sulle ore lavorate. I Paesi a cui è applicato tale metodo sono: Afghanistan, Algeria, Angola, Argentina, Barbados, Belize, Bolivia, Botswana, Brasile, Bulgaria, Cile, Colombia, Costa Rica, Croazia, Repubblica Ceca, Repubblica Democratica del Congo, Danimarca, Repubblica Dominicana, Ecuador, El Salvador, Finlandia, Grecia, Guatemala, Guyana, Honduras, Hong Kong-Cina, Ungheria, Islanda, India, Indonesia, Iran, Iraq, Israele, Giordania, Kazakistan, Kenya, Macao-Cina, Malaysia, Myanmar, Nuova Zelanda, Nigeria, Nicaragua, Norvegia, Pakistan, Panama, Papua Nuova Guinea, Qatar, Romania, Ruanda, Serbia, Singapore, Slovacchia, Slovenia, Sri Lanka, Repubblica Araba di Siria, Thailandia, Turchia, Uganda, Ucraina, Repubblica Unità di Tanzania, Venezuela, Vietnam, Zimbabwe.

Il quarto indicatore è l'*estrapolazione basata sull'incidenza del COVID-19*. Con tale termine si intende la raccolta di dati attraverso l'utilizzo del concetto più omogeneo di pazienti deceduti quale *proxy* indiretto della pandemia, la cui fonte risulta essere il Centro europeo per la prevenzione e il controllo delle malattie (ECDC). In altri termini, per i Paesi di cui non si hanno nemmeno i dati sulle restrizioni adottate, l'OIL utilizza, come obiettivo variabile di ricerca mensile, la stima dei pazienti deceduti rilasciata dal ECDC ad aggiornamento quotidiano. I Paesi a cui è applicato tale metodo sono: Albania, Armenia, Azerbaijan, Bahamas, Bahrein, Bangladesh, Benin, Bhutan, Bosnia-Erzegovina, Bielorussia, Brunei Darussalam, Burkina Faso, Capo Verde, Cambogia, Camerun, Repubblica Centrafricana, Ciad, Congo, Costa d'Avorio, Cuba, Cipro, Gibuti,

⁵ La nota OIL del 7/04/2020 usa come esempi chiarificatori i casi della Svizzera e del Canada. Per la prima, la cui attività economica è legata all'Eurozona, la perdita di ore di lavoro è stata estrapolata a partire "dall'indice degli acquisti delle grandi imprese" relativo all'Eurozona (Eurozone PMI). Invece, per il Canada, dove non erano disponibili i dati trimestrali, e visti gli stretti legami economici con gli Stati Uniti, è stato utilizzato il coefficiente stimato della relazione tra indice Google trend e ore lavorate negli Stati Uniti.

Egitto, Guinea Equatoriale, Estonia, Eswatini, Etiopia, Fiji, Polinesia Francese, Gabon, Gambia, Georgia, Ghana, Guam, Guinea, Guinea-Bissau, Haiti, Giamaica, Kuwait, Kirgizstan, Laos, Lettonia, Libano, Liberia, Libia, Lituania, Lussemburgo, Madagascar, Maldive, Mali, Malta, Mauritania, Mauritius, Mongolia, Montenegro, Marocco, Mozambico, Namibia, Nepal, Niger, Nuova Caledonia, Macedonia del Nord, Territorio Occupato di Palestina, Oman, Paraguay, Perù, Filippine, Porto Rico, Moldova, Santa Lucia, Saint Vincent e Grenadine, Arabia Saudita, Senegal, Somalia, Sudan, Suriname, Timor Leste, Togo, Trinidad e Tobago, Tunisia, Emirati Arabi Uniti, Isole Vergini, Uruguay, Uzbekistan, Zambia.

Il quinto ed ultimo indicatore è l'*estrapolazione basata sulla "regione"*. Con tale termine si intende l'utilizzo della media regionale per attribuire la variabile obiettivo. Essa viene utilizzata come forma residuale per un piccolo numero di Paesi senza dati disponibili al momento della stima: Burundi, Channel Islands, Comore, Eritrea, Corea (Repubblica Democratica Popolare), Lesotho, Malawi, San Tome e Principe, Samoa, Sierra Leone, Isole Salomone, Sud Sudan, Tagikistan, Tonga, Turkmenistan, Vanuatu, Sahara Occidentale, Yemen.

Nel descrivere dettagliatamente questo nuovo metodo, l'OIL precisa a più riprese la scarsità di dati attendibili e la difficoltà di argomentare linee guida per le Nazioni attraverso stime che risultano soggette a una così notevole incertezza. Pertanto, auspicando di ottenere nelle prossime settimane la disponibilità dei dati reali provenienti dalle fonti amministrative, per ora l'OIL si limita a riproporre le indicazioni già rese nella prima edizione della nota del 18 marzo 2020 e che continuano ad essere rilevanti anche in questa fase della crisi. Però, vi è una differenza rispetto alle conclusioni esposte nella prima nota: ai tre pilastri in cui tali messaggi venivano raccolti, quali *"Sostenere l'economia e il lavoro"* (Pilastro 1), *"Supportare le imprese, l'occupazione e i redditi"* (Pilastro 2), *"Proteggere i lavoratori e le lavoratrici"* (Pilastro 3), ne ha aggiunto un quarto, corrispondente alla necessità di *"Trovare soluzioni attraverso il dialogo sociale"* (Pilastro 4). Tale pilastro, infatti, raccoglie in sé un messaggio forte inviato alle realtà politiche, statali ed internazionali, perché viene chiesto loro di garantire, sia ai governi sia alle organizzazioni dei datori di lavoro e dei sindacati, gli strumenti politici ed economici necessari per consentire loro il rafforzamento della capacità di instaurare il *dialogo sociale*, la *contrattazione collettiva* ed i *processi per le relazioni industriali*, quali uniche reali soluzioni alla «crisi più grave del mercato del lavoro dalla Seconda Guerra mondiale».

**SIOI**

UNA Italy

OSSERVATORIO

sulle attività delle organizzazioni internazionali e sovranazionali, universali e regionali, sui temi di interesse della politica estera italiana

La NATO: le prime iniziative di lotta alla pandemia da COVID-19 nel contesto atlantico

Francesco Gaudiosi

Dottorando di ricerca in Diritto internazionale, Università degli Studi della Campania Luigi Vanvitelli

1. Premessa. - Sin dallo scoppio dell'emergenza sanitaria dovuta alla diffusione di COVID-19, diverse organizzazioni internazionali si sono dimostrate in prima linea per sostenere la cooperazione tra gli Stati volta a fronteggiare, sotto diversi profili, il contrasto alla diffusione dell'epidemia. Un ruolo particolarmente importante hanno svolto – e continuano a svolgere – le organizzazioni internazionali di carattere universale, quali l'ONU e gli istituti specializzati del sistema delle Nazioni Unite, in primo luogo l'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS). Anche sul piano regionale non stanno mancando gli sforzi di diverse organizzazioni, nei limiti delle loro competenze, per contribuire a rafforzare la cooperazione tra gli Stati e favorire la realizzazione di una strategia comune di lotta alla pandemia. Il presente lavoro intende soffermare l'attenzione sulle iniziative poste in essere dalla NATO in risposta all'emergenza COVID-19.

Il contributo che la NATO ha fornito ai Paesi firmatari dell'Alleanza risulta di particolare interesse principalmente per due ragioni: in primo luogo esso è la risultante di un'operatività dell'Alleanza che ha saputo traslare i suoi primari obiettivi di deterrenza e sicurezza collettiva in una logica di cooperazione e assistenza reciproca, legata alla criticità del sistema sanitario ed alle necessità richieste in questo contesto; in secondo luogo, la vocazione innegabilmente universale che l'Alleanza Atlantica possiede le ha permesso di estendere il suo raggio di azione anche ai numerosi alleati distribuiti a livello universale, con richieste di assistenza internazionale da parte di Stati terzi di tutte le aree del pianeta.

2. La risposta della NATO in relazione all'emergenza COVID-19. - In seguito allo scoppio dell'emergenza sanitaria legata al diffondersi del COVID-19, qualificata poi nella metà del mese di marzo dalla stessa OMS come [pandemia](#), i Paesi del continente europeo sono risultati, in ordine cronologico dopo la Cina, quelli con la [popolazione maggiormente colpita](#) dal Sars-CoV-2. A ciò ha fatto seguito l'espandersi dell'infezione negli Stati Uniti d'America, che dopo aver importato il virus presumibilmente dall'esterno, hanno visto il diffondersi dell'epidemia prima nello Stato di [New York](#) e poi in quasi tutti gli Stati federati, registrando il più alto numero di contagiati (più di un milione) e il tasso di crescita più rapido di contagio da COVID-19. Analizzare le modalità di risposta della NATO significa quindi comprendere la capacità di cooperazione e di assistenza degli Stati euro-atlantici, i quali coprono [un'area geografica](#) che raffigura la maggior concentrazione nella diffusione del COVID-19.

In primo luogo, sembra opportuno ricordare che l'Alleanza Atlantica trova il suo fondamento nel [Trattato Nord Atlantico](#) (Washington, 4 aprile 1949) e che lo stesso nei suoi 14 articoli delinea le funzioni dell'Organizzazione, principalmente rivolte alla

difesa e alla deterrenza rispetto ad aggressioni dall'esterno, alla gestione delle crisi e alla sicurezza cooperativa. In tale prospettiva, l'attuale scenario legato alla pandemia da COVID-19, sembra essere distante dalla funzione principale della NATO. Tuttavia, è da tenere presente che tra le finalità del Trattato sono anche indicati gli obiettivi di sviluppo di relazioni pacifiche e amichevoli tra gli Stati dell'Alleanza, la promozione di condizioni di stabilità e benessere, nonché l'incoraggiamento della cooperazione economica tra i suoi membri (art. 2). In sostanza, quindi, la NATO è stata creata per promuovere la cooperazione e l'assistenza tra gli Stati dell'area euro-atlantica anche oltre l'ambito militare e della difesa, il che motiva l'interesse per le sue attività ed i suoi interventi in relazione all'emergenza COVID-19.

In tale contesto, la NATO si è concentrata a fornire ai Paesi membri un supporto prevalentemente logistico alle operazioni sanitarie che questi conducono al fine di contrastare la diffusione della pandemia. Il suo obiettivo principale è stato quello di stimolare la cooperazione in materia di scambi di beni di prima necessità e di equipaggiamenti sanitari utili a fronteggiare l'emergenza nei Paesi dell'Alleanza Atlantica maggiormente colpiti dal virus. Inoltre, le forze armate alleate dei singoli Stati svolgono prevalentemente attività di mutua assistenza e pianificazione, legate alla costruzione di ospedali da campo, trasporto di pazienti, disinfezione di aree pubbliche e scambio dei beni di prima necessità alle frontiere. In tal senso, l'operato della NATO si è sviluppato attraverso diversi organi e programmi già istituiti nell'ambito dell'Alleanza. Tra questi, un ruolo di rilievo ha il Centro di coordinamento della risposta alle catastrofi euro-atlantiche (NATO's Euro-Atlantic Disaster Response Coordination Centre - EADRCC) quale principale meccanismo di risposta alle emergenze civili nell'area NATO. Il [Centro di Coordinamento](#) inoltra le richieste di assistenza provenienti dai singoli Stati membri alla NATO e ai Paesi partner, nonché le offerte di soccorso per far fronte alle conseguenze di gravi crisi come la pandemia da COVID-19. L'EADRCC coordina e monitora l'assistenza offerta da parte degli Stati dell'Alleanza – incluso il sostegno di altre organizzazioni internazionali – la collaborazione accettata dal Paese *striker* (lo Stato richiedente aiuti umanitari), le date di consegna degli aiuti, nonché la situazione sul campo. Queste informazioni vengono diffuse alla NATO e ai Paesi partner sotto forma di [rapporti](#) e monitorano complessivamente il regime di aiuti dei Paesi NATO e dei soggetti terzi verso gli Stati che richiedono l'intervento del Centro di coordinamento.

I diversi compiti dell'EADRCC sono svolti in stretta collaborazione con l'Ufficio delle Nazioni Unite per il coordinamento degli affari umanitari (United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs - OCHA), che mantiene il ruolo primario nella gestione delle operazioni internazionali di soccorso in caso di calamità. Il Centro è concepito come un meccanismo di coordinamento regionale, a sostegno e integrazione degli sforzi delle Nazioni Unite. A partire dal 26 marzo 2020, l'EADRCC ha ricevuto diverse richieste di assistenza internazionale dai Paesi NATO in risposta all'avvento del COVID-19. Per esempio, a seguito delle domande di aiuto presentate dalla Spagna e dall'Italia attraverso l'EADRCC, la Repubblica Ceca ha fornito ad entrambi i Paesi forniture mediche di vario genere. Attraverso lo stesso meccanismo, la Turchia ha inviato all'Italia e alla Spagna equipaggiamento sanitario come mascherine, dispositivi

di protezione individuale e disinfettanti. In risposta alle richieste di assistenza della Macedonia del Nord e del Montenegro, la stessa Turchia ha inviato forniture mediche ai due Paesi dell'Alleanza, oltre agli aiuti ungheresi e sloveni, consistenti in 300.000 mascherine e 5.000 indumenti protettivi alla Macedonia del Nord. Sempre nei confronti dell'alleato macedone, il Governo degli Stati Uniti ha impegnato circa un milione di dollari per mitigare la diffusione dell'epidemia da COVID-19 nello Stato. Inoltre, la Macedonia del Nord ha ricevuto un ospedale da campo donato dalla Norvegia, permettendole di raddoppiare le capacità di pazienti ricoverati presso la Clinica per le malattie infettive nel più grande ospedale di Skopje. Non da ultimo, è da sottolineare la portata internazionale dell'EADRCC, che a partire dall'aprile 2020 ha esteso il regime di fornitura degli aiuti umanitari anche a Paesi terzi. Infatti, sono state inviate al Centro di Coordinamento [richieste di assistenza](#) umanitaria anche da parte di Moldavia, Bosnia-Erzegovina, Georgia, Colombia e [Afghanistan](#).

Un richiamo specifico merita, anche, l'Agenzia di supporto e approvvigionamento della NATO (NATO Support and Procurement Agency- NSPA), che ha un ruolo guida nella risposta alla crisi. L'operato della NSPA si concentra nel fornire servizi di supporto logistico reattivi ed efficaci durante le operazioni effettuate sia in tempi di pace sia nel corso di crisi e conflitti che coinvolgono in primo luogo gli alleati della NATO e le sue autorità militari. Concretamente, l'Agenzia acquisisce, gestisce e mantiene sistemi di consegna di carburante, servizi portuali, logistica aeroportuale, trasporto aereo, servizi medici e diverse altre funzioni di supporto per tutti gli Stati alleati, consentendo di creare economie di scala che permettono un abbattimento dei costi nella fornitura dei beni e dei servizi essenziali richiesti. Nell'ambito della crisi attuale, l'Agenzia fornisce supporto logistico e organizza il [trasporto](#) di forniture e attrezzature chiave per alleati, partner e altre organizzazioni internazionali. Ad esempio, la NSPA ha fornito al Lussemburgo ospedali da campo per aumentare la sua capacità ospedaliera e ha consegnato ventilatori per unità di terapia intensiva in [Italia](#), dispositivi di protezione individuale in Spagna e forniture mediche in Norvegia.

La NATO sostiene, altresì, il programma SALIS (*Strategic Airlift International Solution*), il quale consente agli Alleati partecipanti di noleggiare aerei da trasporto commerciale. [SALIS](#) è un consorzio multinazionale composto da nove Paesi (Belgio, Francia, Germania, Norvegia, Polonia, Repubblica Ceca, Slovacchia, Slovenia e Ungheria) che fornisce un accesso garantito a un massimo di cinque velivoli della società Antonov Logistics Salis (AN-124-100) a sostegno delle operazioni nazionali, NATO e dell'Unione Europea. Nel contesto di questo programma, la Repubblica Ceca e la Slovacchia hanno utilizzato SALIS per importare forniture mediche, tra cui mascherine, guanti chirurgici e tute protettive.

Un'ulteriore iniziativa meritevole di analisi è la Capacità di Trasporto Aereo Strategico (Strategic Airlift Capability - SAC), volta a fornire ai membri e ai partner della NATO l'accesso ad un ponte aereo strategico. La SAC ha procurato diversi velivoli da trasporto Boeing C-17 per conto di un gruppo di dieci Paesi NATO (Bulgaria, Estonia, Ungheria, Lituania, Paesi Bassi, Norvegia, Polonia, Romania, Slovenia e Stati Uniti) e due nazioni partner (Finlandia e Svezia). Nel programma SAC, la Romania ha importato materiale protettivo con tre spedizioni durante il mese di

aprile, tra cui una spedizione di 100.000 tute protettive, [con il sostegno degli Stati Uniti](#). Nell'ambito della capacità di trasporto aereo strategico, gli alleati partecipanti e i Paesi partner possiedono e gestiscono congiuntamente tre aerei da carico pesante C-17 Globemaster, condividendo ore e costi di volo. Di particolare interesse è l'utilizzo, da parte della NATO, nel contesto legato alla SAC, del velivolo [Antonov-225](#), l'aereo da trasporto merci più grande al mondo, ideato negli anni '80 per trasportare navicelle spaziali e avente una capacità di carico merci fino a 250 tonnellate. Il 27 aprile 2020 questo ha trasportato 10 mln di maschere protettive all'aeroporto di Lipsia ed è stato accolto dal Ministro della Difesa tedesco Annegret Kramp-Karrenbauer. Nella versione più piccola dell'aereo, l'AN124 ha già spostato le forniture vitali necessarie durante la pandemia in diversi Paesi della NATO, tra cui Polonia, Repubblica Ceca, Romania e Slovenia. Il trasporto e la logistica aerea sono inoltre coordinati dal [Centro di coordinamento europeo](#) (Movement Coordination Center Europe -MCCE), il quale fornisce supporto logistico per l'ottimizzazione delle attività di trasporto aereo, marittimo e terrestre delle forze armate. Il Centro coordina i 28 Paesi membri della NATO e dell'Unione Europea, fornendo servizi di collegamento, confrontando le richieste di movimento militare ed i velivoli di trasporto disponibili, sia militari che commerciali.

L'iniziativa NATO sulla [mobilità aerea rapida](#) ha semplificato le procedure per i voli di soccorso militare, utilizzando un segnale di chiamata della NATO e accelerando le autorizzazioni al controllo del traffico aereo. La NATO Rapid Air Mobility (RAM) si basa infatti su uno speciale segnale di chiamata NATO ("OAN") per tutti gli aeromobili designati dalla sede SHAPE della NATO, a Bruxelles, per lo spiegamento di aeromobili attraverso una pianificazione di volo accelerata e la gestione dello spazio aereo. Il gruppo di supporto logistico congiunto permanente dello SHAPE monitora e coordina i movimenti strategici degli alleati. Quando a un aeromobile viene assegnato il segnale di chiamata OAN, il sistema aeronautico europeo lo riconosce come una priorità e rimuove le restrizioni di capacità dello spazio aereo militare per i voli dedicati, con i voli OAN che ricevono rotte prioritarie attraverso lo spazio aereo in Europa. L'iniziativa è resa possibile da una stretta cooperazione tra NATO ed EUROCONTROL, l'Organizzazione Europea per la Sicurezza della Navigazione Aerea.

La RAM è stata [attivata](#) per la prima volta dal Consiglio Nord Atlantico il 31 marzo 2020 in risposta alla diffusione del COVID-19 ed è stata utilizzata per sostenere i voli di soccorso che trasportano rifornimenti fondamentali nella lotta contro la pandemia. Il primo di questi voli ha avuto luogo il 10 aprile, facilitando la consegna di forniture mediche e dispositivi di protezione individuale dalla Turchia al Regno Unito.

I voli RAM COVID-19 incorporano tutti gli stessi elementi dell'intento originale (segnale di chiamata NATO, autorizzazione diplomatica accelerata e nessuna restrizione di rotta imposta da EUROCONTROL), ma sono focalizzati sul trasporto rapido di forniture mediche e altre funzioni *ad hoc*, come il trasporto di personale medico usando aerei militari. L'attivazione dei voli RAM è un accordo non permanente, la cui durata è determinata dal Consiglio Nord Atlantico, attraverso revisioni periodiche.

Inoltre, è particolarmente interessante l'operatività della NATO in relazione alle operazioni già attivate dall'Alleanza Atlantica nelle aree di conflitto, legate ad interventi di *peace-building* e *peace-enforcement* come nel territorio del Kosovo. In tale area tuttora opera il Comando Regionale Orientale della **KFOR**, la missione a guida NATO istituita in base alla risoluzione del Consiglio di sicurezza ONU 1244 del 1999 e volta a stabilizzare e rafforzare il processo di pace nell'area dei Balcani. Con riferimento specifico all'area kosovara, la KFOR ha provveduto a consegnare guanti, maschere e altre forniture mediche alle città di Mitrovica Nord e Sud. All'inizio di aprile 2020, la missione ha anche provveduto a donare agli ospedali di Pristina e Gracanica [attrezzature](#) per la protezione personale per fronteggiare l'epidemia nella regione, inclusi strumenti di protezione individuale, indumenti isolanti, nonché termometri a infrarossi e dispositivi per la pulizia antisettica delle mani. Ciò fa seguito ad un importante percorso della missione in Kosovo, poiché già nei mesi precedenti l'unità multinazionale a guida italiana schierata con KFOR ha provveduto a consegnare più di cinquanta donazioni di cibo e abbigliamento per un valore di 70.000 euro a quattordici comuni del Kosovo, in coordinamento con enti di beneficenza locali e il Comitato della Croce Rossa del Kosovo. Il progetto è stato finanziato dalla NATO e attuato dal team di cooperazione civile-militare di KFOR ed intende proseguire l'impegno generale dell'Alleanza a sostegno delle operazioni militari ed umanitarie nelle aree di crisi.

Componente residuale ma di fondamentale importanza nel fronteggiare la lotta alla diffusione del COVID-19 sono le iniziative bilaterali poste in essere dai Paesi alleati, che hanno permesso un concreto rafforzamento di quel principio di mutua cooperazione e di assistenza di cui *supra*. Pur nell'impossibilità di analizzare nel dettaglio tutte le iniziative bilaterali create a seguito dello scoppio della pandemia, pare interessante considerare alcuni aspetti di cooperazione nel quadro NATO che hanno contribuito a rafforzare le relazioni diplomatiche tra gli Stati alleati. Ciò riflette quanto affermato dai Ministri degli Esteri NATO nella [riunione](#) del 2 aprile 2020, sottolineando la coesione degli Stati membri nel fronteggiare le criticità sanitarie legate all'emergenza COVID-19. Lo spirito di cooperazione tra gli Stati membri è quindi legato alla discrezionalità dei singoli Stati che, al di fuori dei programmi e delle missioni già operanti in ambito NATO, agiscono per propria iniziativa pur perseverando gli obiettivi e gli scopi previsti dal Trattato Nord Atlantico. Per citare alcuni esempi di solidarietà in tali circostanze, è possibile menzionare l'invio da parte di un aereo dell'esercito ceco di un milione di mascherine nella Macedonia del Nord il 10 aprile e di 10.000 tute mediche protettive dirette alla base aerea di Torrejón in Spagna. In precedenza, il 3 aprile, due aerei militari spagnoli trasportavano 50 ventilatori inviati dal Governo tedesco in Spagna. L'aeronautica tedesca ha trasportato in Germania pazienti italiani e francesi che necessitavano di ricovero nelle strutture ospedaliere, già sature all'interno dei due Stati, oltre ad aver contribuito ad offrire un ponte aereo ai medici della Polonia e dell'Albania inviati per aiutare il personale ospedaliero italiano.

In ultima analisi, è opportuno considerare l'attività di controinformazione promossa dalla NATO al fine di confutare le numerose *fake news* provenienti in misura consistente dalla Federazione Russia e dai media locali, che hanno spesso accusato l'Alleanza Atlantica di non preoccuparsi abbastanza nella risposta comune alla

prevenzione della diffusione del COVID-19. Secondo queste fonti locali, la NATO avrebbe continuato a sostenere ingenti spese militari che avrebbero danneggiato i sistemi sanitari già in difficoltà degli Stati alleati. Inoltre, negli ultimi mesi, alcuni media russi avevano addirittura avanzato l'ipotesi che COVID-19 non fosse un'infezione di natura zoonotica (quindi legata ad una componente virale avente origine animale), bensì una nuova arma biologica creata appositamente in alcuni laboratori dei Paesi NATO. Come è ovvio, tali notizie sono state tempestivamente [smentite](#) sia dalla stessa NATO, che dall'[OMS](#), che ha provveduto a confermare l'origine animale nella trasmissione del COVID-19. L'Organizzazione Mondiale della Sanità ha anche ribadito che tale nuovo virus fosse chiaramente sconosciuto prima dell'inizio dell'epidemia a Wuhan, in Cina, nel dicembre 2019. A supporto di questa tesi, che testimonia l'infondatezza delle asserzioni russe sull'argomento, vi è anche una recente [analisi](#) della sequenza genomica del SARS-CoV-2 che non ha trovato prove che il virus sia stato prodotto in laboratorio o progettato dalla ricerca scientifica *latu sensu*.

Le affermazioni sull'eccessiva spesa militare, sull'esercizio di operazioni di deterrenza in Europa e sull'inattività ed incapacità della NATO nel riuscire a fare fronte comune in relazione ad un contesto così critico per i Paesi dell'Alleanza, sono state smentite sia da numerose [fonti](#) della NATO, sia da una concreta operatività che, come si è messo in evidenza fino ad ora, è riuscita a coordinare efficacemente le forze alleate nell'ambito delle competenze conferitele dal suo Trattato istitutivo.

3. Alcune considerazioni sull'operato della NATO nel contesto pandemico. -

Nel complesso, l'operato della NATO relativamente alla lotta alla pandemia da COVID-19 risulta significativo sotto diversi aspetti. L'attuale contesto pandemico ha caratteristiche assai diverse dal tradizionale "[attacco armato](#)" di cui all'art. 5 del Trattato NATO, che rappresenta la pietra angolare del suo operato e delle sue iniziative dal secondo dopoguerra ad oggi. In tali circostanze, pur non potendosi parlare in modo alcuno di "attacco armato", è certamente logico reputare che la diffusione del COVID-19 nella maggioranza dei Paesi del continente europeo e nord-americano, quasi tutti Stati membri dell'Alleanza, costituisce un pericolo tangibile per la solidità, la sicurezza e la capacità economica di questi ultimi nel fronteggiare la lotta all'epidemia. L'emergenza COVID-19, in tale contesto, si è dimostrata un importante banco di prova per testare la reale tenuta dell'Organizzazione di fronte a eventi estranei alla più tradizionale logica di deterrenza per cui la NATO è stata creata. Il livello di criticità al quale sono stati sottoposti quasi tutti i sistemi sanitari degli Stati membri ha reso evidente la necessità di una cooperazione sotto svariati fronti: in base a quanto visto, è possibile affermare che la NATO ha saputo mettere a disposizione programmi e iniziative già esistenti all'interno dell'Alleanza per rafforzare l'operatività, il partenariato e lo scambio di buone pratiche tra gli Stati membri.

È opportuno considerare che, nel contesto europeo, la NATO non è certamente stata l'unica organizzazione regionale che ha operato. Basti considerare il contributo dell'Unione europea, particolarmente incisivo dal punto di vista delle politiche di liquidità economica nei Paesi dell'Eurozona. Tuttavia, la NATO ha saputo sapiente-

mente esercitare le sue competenze per favorire quello scambio di attrezzature sanitarie, di personale medico-ospedaliero e di pazienti che necessitavano di essere trasportati in altri Stati alleati, garantendo un apporto fondamentale nella lotta al COVID-19.

I recenti [vertici](#) della NATO avevano sollevato numerosi interrogativi nella comunità internazionale sulla possibile tenuta dell'Alleanza in un contesto globale completamente mutato da quello della deterrenza e della sicurezza collettiva contro l'Unione Sovietica. Le osservazioni più critiche, avanzate da molti Paesi UE non disposti ad aumentare la propria quota di contribuzione in seno all'Alleanza (a tal riguardo si pensi alla Francia con le dichiarazioni nel novembre 2019 del presidente [Macron](#)) avevano fatto pensare ad una nuova stagione politica in cui la NATO avrebbe inevitabilmente perso il suo livello di gradimento tra i Paesi membri.

La diffusione del COVID-19 ha ribaltato gli equilibri preesistenti e, in un contesto critico che ha inaspettatamente portato al collasso le economie ed i sistemi sanitari di numerosi Stati membri dell'Alleanza, la NATO ha saputo operare in maniera efficace circoscrivendo il suo operato nell'ambito delle competenze attribuitele e riuscendo a rendere marginali, se non del tutto superflue, le critiche che le erano state rivolte negli ultimi mesi. A tal proposito, è possibile concludere che il contributo della NATO è stato di fondamentale importanza per i Paesi euro-atlantici, grazie alla sua capacità di coordinarsi con le altre organizzazioni internazionali (Unione europea, sistema-ONU, con particolare riferimento all'OMS, EUROCONTROL, OSCE), nonché con il Comitato Internazionale della Croce Rossa. La NATO ha dimostrato di andare ben oltre gli obiettivi della deterrenza collettiva, risultando esempio virtuoso di cooperazione e mutua assistenza nel territorio, significando così una [resilienza](#) che potrebbe favorire il rilancio nel lungo periodo della cooperazione euro-atlantica sotto l'egida della NATO.



SIOI

UNA Italy

OSSERVATORIO

sulle attività delle organizzazioni internazionali e sovranazionali, universali e regionali, sui temi di interesse della politica estera italiana

OMS e Covid-19: l'Assemblea mondiale della sanità alla sua 73^a sessione

Donato Greco

Dottorando di ricerca in Diritto internazionale, Università degli Studi di Napoli Federico II

1. Premessa. – Non trova precedenti paragonabili la 73^a sessione dell'Assemblea mondiale della sanità, tenutasi tra il 18 e il 19 maggio 2020, per la prima volta in teleconferenza. L'evento, che normalmente interessa i soli addetti ai lavori, ha attirato l'attenzione di diversi osservatori e dell'opinione pubblica internazionale desiderosa di essere informata circa l'azione di contrasto al Covid-19, che così gravemente ha inciso non solo sulla salute della popolazione mondiale, ma anche, forse soprattutto, sulla sua vita civile.

L'incontro, infatti, si è svolto nel contesto di una crisi sanitaria senza pari nella storia dell'Organizzazione mondiale della sanità (OMS). Da mesi pressoché tutti gli Stati del mondo sono strenuamente impegnati nel tentativo di controllare la diffusione del virus, dopo che l'Organizzazione ha dichiarato l'emergenza sanitaria di rilevanza internazionale, il 30 gennaio 2020, e il raggiungimento dello stato pandemico del contagio, il successivo 11 marzo¹. In quest'arco temporale si sono registrate crescenti tensioni che hanno fortemente politicizzato la pandemia. In particolare, gli Stati Uniti hanno accusato la Cina di aver agito con poca trasparenza e l'OMS di aver assunto un atteggiamento eccessivamente remissivo nei confronti della potenza asiatica, venendo così meno ai propri doveri di imparzialità e terzietà.

All'Assemblea mondiale della sanità, organo decisionale dell'OMS, spetta dunque definire gli obiettivi che dovranno guidare l'azione dell'Organizzazione nel prossimo futuro, nonché rinnovare le cariche in scadenza, sovrintendere alle questioni finanziarie e approvare il bilancio².

2. I lavori dell'Assemblea. – Nella prima sessione plenaria dell'Assemblea si sono susseguiti gli intervenuti di diversi capi di Stato o di governo – tra cui Cina, Francia e Germania –, del Segretario generale delle Nazioni Unite António Guterres e del Direttore generale dell'OMS Tedros Adhanom. Si è proceduto ad approvare l'o.d.g. provvisorio e quello ridotto, nonché le speciali regole di procedura secondo cui si sarebbe tenuta esclusivamente la sessione plenaria³; è stata quindi aperta la discussione generale. Tali limitazioni, di fatto, hanno ristretto le decisioni da prendere al solo voto

¹ WHO, *Statement on the second meeting of the International Health Regulations (2005) Emergency Committee regarding the outbreak of novel coronavirus (2019-nCoV)*, 30 gennaio 2020; WHO Director-General's opening remarks at the media briefing on COVID-19, 11 marzo 2020, www.who.int.

² Cfr. art. 18 Costituzione dell'OMS.

³ *Provisional agenda (abridged)*, A73/1 Add.1, 29 aprile 2020, e *Special procedures to regulate the conduct of virtual de minimis meeting of the health assembly*, A73/33 Annex, 17 maggio 2020, www.who.int.

sulla proposta di risoluzione⁴, che, promossa dall'Unione europea (UE) con il supporto di più di cento Stati, è stata approvata con consenso. In questo quadro, è evidente che il lavoro diplomatico necessario a trovare un accordo sul testo si è svolto a distanza, nei giorni precedenti l'Assemblea.

Rispetto alle presunte responsabilità della Cina, alle parole con cui il Presidente Xi Jinping ha rivendicato la condotta trasparente e responsabile del suo Paese hanno fatto eco quelle del Segretario della salute e dei servizi umani degli Stati Uniti, Alex Azar, secondo cui «nell'evidente tentativo di nascondere il focolaio, almeno uno Stato membro si è fatto beffa degli obblighi di trasparenza, con costi enormi per il mondo intero»⁵.

Quanto poi alle responsabilità addebitate all'OMS, rispondendo indirettamente alle accuse di chi in questi mesi gli ha imputato un ritardo nell'attivazione del sistema di allarme, il Direttore generale ha ricordato che l'emergenza sanitaria di rilevanza internazionale è stata dichiarata il 30 gennaio, quando fuori della Cina si registravano meno di cento contagiati e ancora nessun decesso. Ciò nonostante, egli stesso ha fatto riferimento al fatto che «tutti abbiamo lezioni da imparare dalla pandemia», riconoscendo indirettamente che, al di là di profili di stretta responsabilità, ci sono aspetti di gestione che possono essere migliorati⁶. Anche in questo caso Azar è tornato sul punto durante la discussione plenaria, asserendo che «l'organizzazione ha fallito nell'ottenere le informazioni di cui il mondo aveva bisogno, e l'errore è costato molte vite»⁷.

Non sono poi mancati momenti di tensione legati ad aspetti collaterali rispetto alla materia propriamente sanitaria. Una prima questione ha riguardato la partecipazione di Taiwan⁸ all'Assemblea, dopo che quattordici Stati membri hanno proposto un'integrazione dell'o.d.g., con cui si invitava il Paese asiatico a prendere parte ai lavori assembleari con lo *status* di osservatore⁹. La mozione, se ha ricevuto il supporto di Stati Uniti e Germania, ha determinato una dura replica da parte della delegazione cinese, che, richiamando il «principio della Cina unica», ha stigmatizzato la proposta come inaccettabile provocazione. Ad ogni modo, su proposta del Presidente dell'Assemblea Keva Bain (Bahamas), la questione è stata preliminarmente deferita alla Commissione generale per un parere¹⁰ e sarà valutata nella sessione di ripresa che si terrà più avanti nel corso dell'anno.

⁴ *Covid-19 response*, draft resolution, A73/CONF./1 Rev.1, 18 maggio 2020, www.who.int.

⁵ United States of America WHA73 Plenary Statement, as delivered by Alex M. Azar II, U.S. Secretary of Health and Human Services, 18 maggio, 2020, www.who.int (traduzione dell'autore).

⁶ Address by Dr Tedros Adhanom Ghebreyesus, Director-General, A73/3, 18 maggio 2020, p. 4, www.who.int.

⁷ United States of America WHA73 Plenary Statement, cit. (traduzione dell'autore).

⁸ Per effetto della risoluzione WHA25.1 del 10 maggio 1972 – in linea con la risoluzione dell'Assemblea generale dell'ONU del 25 ottobre 1971, n. 2758 (XXVI) – Taiwan ha perso il proprio seggio dall'OMS a vantaggio della Repubblica popolare cinese, riconosciuta quale unico rappresentante legittimo della Cina. Dal 2009 al 2016 ha comunque preso parte ai lavori dell'Assemblea con lo *status* di osservatore, grazie a un'intesa con Pechino, che, però, è venuta meno nel 2017.

⁹ *Proposal for supplementary agenda item*, A73/1 Add.2, 15 maggio 2020, www.who.int.

¹⁰ Cfr. art. 12 delle Regole di procedura dell'Assemblea mondiale della sanità.

Un secondo motivo di attrito, invece, è derivato dal rinnovo del Consiglio esecutivo, che ha visto l'elezione di un delegato russo tra le proteste di Ucraina e Georgia, intente a far valere insolute dispute territoriali relative alla Crimea, la prima, all'Abcasia e al distretto di Tskhinvali, la seconda.

3. Esiti: la risoluzione WHA73.1. – La risoluzione del 19 maggio 2020, WHA73.1¹¹ costituisce un atto di grande rilievo politico e normativo, che fissa gli obiettivi che nei prossimi mesi dovranno guidare l'azione dell'OMS e degli Stati membri nel contrasto alla pandemia di Covid-19.

Dopo il richiamo a uno spirito solidale e unitario e il riconoscimento del ruolo guida dell'OMS nella risposta al virus (par. 1-2), il testo sottolinea l'importanza di intervenire sulle disuguaglianze esistenti all'interno dei (e tra i) Paesi; viene quindi ribadito l'obbligo per gli Stati di dare piena esecuzione al Regolamento sanitario internazionale del 2005 (RSI). Ad essi, inoltre, è richiesto di adottare le misure necessarie a tutelare i soggetti più esposti, come anziani e operatori sanitari (par. 7.2).

I due punti di maggiore interesse sono senz'altro quelli relativi alla ricerca di un vaccino e all'istituzione di un'inchiesta sull'efficacia della risposta alla pandemia. Sotto il primo aspetto, preme segnalare che la risoluzione richiede un accesso universale, tempestivo ed equo ai prodotti sanitari essenziali (par. 4). Se ciò deve avvenire conformemente all'Accordo sugli aspetti commerciali dei diritti di proprietà intellettuale (TRIPS)¹², non si manca di ribadire espressamente le clausole di flessibilità sancite nella Dichiarazione di Doha (2001)¹³. L'atto, comunque, non si limita a richiamare la normativa rilevante, ma riconosce il vaccino come «bene pubblico globale» (par. 6), in linea con quanto anticipato nei loro interventi, tra gli altri, da UE, Francia, Italia e Cina. Su questo specifico aspetto la formulazione del testo ha incontrato le riserve della delegazione USA, che ne ha stigmatizzato il tenore, a suo avviso sbilanciato rispetto all'attenta formulazione della normativa in materia di diritto del commercio internazionale.

Quanto poi alla *vexata quaestio* dell'inchiesta sull'efficacia della risposta alla pandemia, occorre premettere che si tratta di un'ipotesi inizialmente avanzata dall'Australia e fortemente osteggiata da Pechino, che ha risposto addirittura con restrizioni commerciali nei confronti di quel Paese. Il testo approvato, però, è frutto di una mediazione e la stessa Cina ha espresso il proprio appoggio, motivato in ragione della circostanza che si tratta di una soluzione molto diversa da quella prospettata in origine.

¹¹ COVID-19 response, resolution WHA73.1, 19 maggio 2020, www.who.int.

¹² Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights, 15 aprile 1994, Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization, Annex 1C, www.wto.org

¹³ Doha Declaration on the TRIPS Agreement and Public Health, WTO Ministerial Conference, Doha, 14 novembre 2001, www.wto.org.

La risoluzione, infatti, chiede al Direttore generale di avviare un processo di valutazione imparziale, indipendente e onnicomprensiva, al fine di riesaminare l'esperienza maturata e le "lezioni apprese" nella risposta alla pandemia (par. 10). La formulazione letterale del paragrafo è molto equilibrata, ma nella seconda parte sono espressamente elencate alcune questioni da prendere in considerazione: l'effettività del RSI, l'efficacia degli strumenti di *governance* dell'OMS, nonché – è il nodo fondamentale – modi e tempi dell'azione dell'Organizzazione nella risposta alla pandemia.

Un profilo oscuro riguarda i tempi dell'inchiesta. Nel testo si fa riferimento «al primo momento utile», formulazione che nelle parole di Xi Jinping è stata tradotta come «dopo che [il virus] sarà sotto controllo». Ad ogni modo, dato che la risoluzione affida la gestione dell'inchiesta al Direttore generale, spetterà a lui chiarire anche tale aspetto.

Bisogna rilevare, infine, che alla ricerca delle cause della malattia viene giustamente dedicato un paragrafo autonomo (9.6), in cui si chiede al Direttore generale dell'OMS di continuare a cooperare con l'Organizzazione mondiale della sanità animale (OIE), l'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'alimentazione e l'agricoltura (FAO) e gli Stati membri, al fine di identificare le fonti zoonotiche del virus e la via di trasmissione alla specie umana, compreso il possibile passaggio attraverso ospiti intermedi.

4. Prospettive. – In conclusione, è possibile tracciare alcune linee di tendenza. In primo luogo, se le premesse dell'Assemblea facevano immaginare una Cina sulla difensiva, all'esito dell'incontro la sua *leadership* è ampiamente rafforzata. Nello stesso momento in cui gli Stati Uniti hanno tagliato i propri finanziamenti all'OMS e il Presidente Donald Trump ha deciso di non intervenire in apertura dei lavori assembleari, il Presidente cinese ha annunciato che il suo Paese verserà due miliardi di dollari in due anni per il contrasto al Covid-19, in particolare a beneficio dei Paesi in via di sviluppo. In tal modo la Cina intende anche consolidare la propria influenza nel continente africano.

Anche l'OMS esce rafforzata da questa Assemblea, avendo ricevuto il sostegno della stragrande maggioranza dei delegati. La pandemia e gli attacchi da parte degli Stati Uniti hanno portato a una manifestazione di generale consenso verso l'Organizzazione e il suo ruolo guida nella cooperazione internazionale in materia sanitaria. Anche laddove sono state mosse delle critiche, queste hanno sempre mantenuto toni costruttivi, prospettando come unica prospettiva credibile non una *deminutio*, ma un rafforzamento dei poteri dell'OMS.

A tale proposito, e venendo al terzo punto di rilievo, in più interventi è stata evocata la necessità di mettere a frutto "le lezioni impartite" dal virus, come in passato è avvenuto per altre emergenze sanitarie, che hanno costituito un'occasione di avanzamento della cooperazione interstatale nel campo della salute pubblica. Basti pensare al 2005, quando la SARS diede un impulso decisivo alla revisione del RSI. La discussione in questa fase non è entrata nel merito di possibili emendamenti, ma

l'esperienza maturata in questi anni ha creato una coscienza comune, nei pratici e in dottrina, circa le fragilità del sistema collettivo di sorveglianza che creano le maggiori insoddisfazioni. Inoltre, con riferimento all'inchiesta, la soluzione adottata assomiglia a una revisione interna, più che a un processo contro l'OMS e la Cina. Infatti, la gestione è stata affidata al Direttore generale, che, a tal fine, potrà servirsi di meccanismi di controllo già esistenti¹⁴.

Infine, in questa vicenda l'UE si è rivelata l'ago della bilancia, riuscendo, tramite una delicata attività di mediazione diplomatica, ad avanzare una proposta di risoluzione in grado di mettere d'accordo tutti. Ciò conferma che, quando è in grado di agire in modo coeso, l'Unione dimostra grande autorevolezza nelle relazioni internazionali.

¹⁴ Il Comitato di controllo del RSI e il Comitato indipendente di supervisione e consulenza per il Programma delle emergenze sanitarie dell'OMS.



SIOI

UNA Italy

OSSERVATORIO

sulle attività delle organizzazioni internazionali e sovranazionali, universali e regionali, sui temi di interesse della politica estera italiana

La guerra in Siria: alle origini di un conflitto

Pierre Clément Mingozzi

Dottore in Studi giuridici europei, Università di Torino

Premessa - «Bombings and other attacks on civilians in north-west Syria must stop. The European Union urges all parties to the conflict to allow unimpeded humanitarian access to people in need of assistance and to respect the rules and obligations of international humanitarian law, including the protection of civilians»¹.

Con queste parole dell'Alto rappresentante Josep Borrell e del Commissario per la gestione della crisi Janez Lenarčič, l'Unione europea si è espressa, lo scorso febbraio, sui recenti sviluppi della guerra in Siria. Ultimo di una lunga serie, quello dell'Unione è un appello chiaro con il quale decide di prendere ferma posizione in un conflitto che ormai si avvia al nono anno di vita dal suo scoppio.

In questi lunghi anni, il conflitto siriano si è caratterizzato come un *unicum* sotto diversi profili: dalla complessità relativa alla determinazione delle parti in conflitto al grado di violenza bellica degli scontri – che ha visto perfino l'impiego di armi chimiche –, fino ad arrivare ai devastanti effetti sulla popolazione civile e al triste primato raggiunto per numero di morti civili e di rifugiati causati. Da ultimo, si aggiungono il recente ritiro americano dalla regione e il massiccio intervento turco su postazioni ribelli al confine siriano. Nello specifico, come riportato da *InfoData* grazie all'analisi dei report dell'*Armed Conflict Location and Event Data Project*² (ACLED), «la tecnologia sembra avere un ruolo preponderante, definendo il conflitto in Siria al di fuori di ogni altro caso. Bombardamenti e attacchi aerei sono due volte più comuni in Siria rispetto alle altre nazioni. Oltre 30.000 vittime sono state causate da attacchi a distanza. Il numero più alto tra le nazioni analizzate e quasi il doppio rispetto all'Afghanistan»³.

Al momento, la constatazione è amara. Infatti, sebbene le cifre esatte siano state spesso oggetto di dibattito, il *Global Conflict Tracker*⁴ ha evidenziato che il conflitto in Siria avrebbe causato, sino ad ora, la morte di 400.000 persone, la fuga di 5.6 milioni di rifugiati verso la Giordania o il Libano, oltre ai 3.4 milioni di rifugiati verso la Turchia o l'Europa e i 6 milioni di sfollati interni.

L'Alto rappresentante Borrell e, con lui, il Commissario per la Gestione delle crisi Lenarčič, sono concordi nell'evidenziare che «(...) there is no military solution to the Syrian conflict. The only path to stability is a credible and inclusive UN-facilitated

¹ Joint Statement by High Representative/Vice-President Josep Borrell and Commissioner for Crisis Management Janez Lenarčič on the situation in Idlib, Syria, 6 febbraio 2020, disponibile su https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/statement_20_212.

² <https://acleddata.com/#/dashboard>.

³ https://www.infodata.ilsole24ore.com/2019/10/10/siria-le-vittime-di-una-guerra-e-le-mappe-dei-conflitti-del-mondo/?refresh_ce=1.

⁴ <https://www.cfr.org/interactive/global-conflict-tracker?category=us>.

political solution pursuant to UN Security Council Resolution 2254 (2015)»⁵. Tale affermazione evidenzia due differenti questioni. La prima riguarda l'utilità o meno degli interventi militari succedutisi nel tempo i quali, il più delle volte, lungi dal portare una soluzione stabile e duratura del conflitto, vedono soltanto un rafforzamento degli interessi particolaristici. La seconda, invece, richiama il ruolo che l'Organizzazione delle Nazioni Unite (ONU) ha avuto – o è chiamata ad avere – nella gestione e risoluzione del conflitto.

Il presente articolo intende affrontare tali questioni, offrendo un tentativo di risposta. Si partirà dall'inquadramento giuridico e sociopolitico del conflitto siriano per giungere, infine, alle azioni intraprese dall'ONU attraverso un'analisi delle decisioni che la hanno visto maggiormente coinvolta. La trattazione di alcuni aspetti più inerenti al diritto internazionale e, nello specifico, al diritto internazionale umanitario, sarà invece oggetto di un successivo intervento.

Natura, origini e attori del conflitto in Siria - Da un punto di vista giuridico, come evidenziato da *Rule of Law in Armed Conflicts (RULAC)* ⁶ – database internazionale di analisi dei conflitti, internazionali e non, diretto dalla Geneva Academy of International Law and Human Rights – quello siriano si configura, perlomeno nella sua prima fase, come un conflitto armato non-internazionale nella misura in cui ricade nella definizione data nel 1995 dal Tribunale per l'ex-Jugoslavia nel caso *Tadić*, ovvero «an armed conflict exists whenever there is a resort to armed force between States or protracted armed violence between governmental authorities and organized armed groups or between such groups within a State»⁷. Tuttavia, come talvolta accade, un conflitto non-internazionale può evolvere in un conflitto armato internazionale oppure, a seconda delle parti intervenienti, internazionalizzarsi (c.d. *internationalized armed conflict*).

Quest'ultima ipotesi è precisamente ciò che sarebbe avvenuto a partire dal 2014 in Siria. Questo è il momento in cui la coalizione internazionale a guida statunitense – tra gli altri composta da Regno Unito, Francia, Turchia e Arabia Saudita – è intervenuta in territorio siriano in risposta all'avanzata e agli attacchi terroristici attribuiti all'ISIS, senza avere però ricevuto il consenso da parte del Governo siriano (ma solo di quello iracheno) e dunque senza essere formalmente autorizzata a intervenire. A prescindere dal dibattito relativo alla legalità o alla legittimità dell'intervento della coalizione⁸, in Siria, sempre secondo RULAC, sarebbe attualmente in corso, oltre a un conflitto non-internazionale tra il Governo e i ribelli, anche «a parallel international armed conflict between the members of the international coalition and Syria»⁹.

⁵ Joint Statement, cit.

⁶ <http://www.rulac.org>.

⁷ ICTY, *The Prosecutor v. Dusko Tadić*, IT-94-1-T, sentenza del 7 maggio 1997, par. 561.

⁸ Si rimanda, *ex multis*, a D. T. GILL, *Classifying the conflict in Syria*, Stockton Center for the Study of International Law, vol. 92, 2016; M. WELLER, *Striking ISIL: Aspects of the Law on the Use of Force*, American Society of International Law, vol. 19, n. 5, 2015; e R. VAN STEENBERGHE, *From passive consent to Self-Defence after the Syrian protest against the US-led Coalition*, in *EJIL: Talk!*, 2015.

⁹ <http://www.rulac.org/browse/conflicts/non-international-armed-conflicts-in-syria#collapse3accord>.

Da un punto di vista storico, il conflitto siriano è esploso a partire dal gennaio 2011 sulla scorta delle rivolte conosciute come “Primavera araba” che hanno visto coinvolto il Medio Oriente e, in maniera simile, Paesi come la Libia, l’Algeria e la Tunisia. È tramite la proclamazione del “Giorno della Dignità” che, per la prima volta, il popolo siriano è sceso in piazza massicciamente richiedendo riforme, libertà civili e politiche e la liberazione di detenuti politici. Ad attenderlo però, ha trovato la dura e severa risposta del regime retto da Bashar al-Assad, il quale ha costantemente represso i moti nel Paese, anche tramite l’utilizzo dell’esercito. A nulla è valsa l’iniziale volontà, perlomeno formale, di mediazione e di dialogo nei confronti dei “ribelli”, così tecnicamente definitivi in quanto oppositori del regime.

Con il passare dei mesi, gli scontri non sono cessati, tutt’altro. Complici sia la durezza della repressione, sia il crescente insinuarsi di fattori esterni, quali, ad esempio, le accuse sin da subito rivolte dal Governo siriano allo Stato di Israele (in quanto ritenuto complice delle sommosse), in breve tempo si è assistito a una radicalizzazione della violenza e al nascere di una vera e propria guerra civile. Condizione, questa, che vede tuttora contrapposti, da un lato, il Governo e, dall’altro, i ribelli ormai strutturalmente organizzati tramite il Consiglio nazionale siriano e l’Esercito libero siriano.

Lo scoppiare della rivolta non può essere ricondotto soltanto alla contingenza della “Primavera araba”. Il malessere del popolo siriano ha radici che affondano nella storia travagliata del Paese ed è stato nutrito da una forte polarizzazione religiosa che lo ha reso, nel tempo, soggetto a forti contrapposizioni e scontri politico-culturali. Terra di grandi imperi e forti dominazioni straniere, la Siria è riuscita a ottenere l’indipendenza *de jure* dal protettorato francese soltanto nel 1945. Tuttavia, l’indipendenza non ha significato pace quanto, invece, anni tumultuosi per la Siria, segnati da colpi di Stato che videro, una volta venuto meno il progetto della Repubblica Araba Unita, la presa del potere del partito panarabo *Ba’th*.

In seguito alla sconfitta nella “Guerra dei sei giorni” e a un ulteriore colpo di Stato nel novembre 1970, il generale Hāfiz al-Assad prese la guida del Paese, che mantenne ininterrottamente fino alla sua morte, avvenuta nel 2000. Successore designato del generale fu suo figlio Bashar, il quale, oltre a confermare la continuità familiare, nominò ai vertici dello Stato propri parenti al fine di consolidare ulteriormente il proprio potere.

In aggiunta alla gestione del potere politico, hanno costituito terreno fertile allo scoppio della rivolta anche le divisioni etnico-religiose siriane, complicando vieppiù un quadro già strutturalmente fragile. La famiglia Assad e la maggior parte dell’*élite* al governo – e specialmente la dirigenza militare – sono di fede alawita, che rappresenta una minoranza (circa il 12%) di in un Paese di 23 milioni di abitanti a maggioranza sunnita (che comprende la gran parte dell’opposizione al governo).

In quest’ottica, la Siria si configura come un Paese in cui le due grandi correnti dell’Islam, la sciita e la sunnita, si trovano a confrontarsi, di riflesso supportate dalle loro maggiori espressioni storiche, ovvero l’Iran e l’Arabia Saudita. Una

contrapposizione a blocchi dunque, certo non nuova alla geopolitica internazionale, ma che trova oggi in Siria il principale terreno di scontro.

Sebbene una lettura della crisi siriana in chiave dicotomica abbia il merito di chiarire alcuni aspetti della vicenda, certamente non può essere considerata fedele alla realtà del conflitto. Sin dall'inizio, la stessa opposizione al regime ha mostrato un carattere eterogeneo, con aspirazioni e obiettivi talvolta completamente divergenti. Ad esempio, si potevano annoverare nello stesso fronte di opposizione il Consiglio nazionale siriano (interlocutore privilegiato delle potenze occidentali), gruppi ribelli di matrice islamica (*Kurdish armed groups*, con l'obiettivo del governo dei territori curdi) e, addirittura, alcuni gruppi jihadisti sparsi sul territorio, come *Jabhat Al-Nusra* e the *Islamic State of Iraq and Al-Sham*, meglio conosciuto come ISIS.

È in questo contesto, già così intricato, che si devono aggiungere le influenze che numerosi Stati stranieri hanno sin da subito esercitato, determinando, di fatto, le sorti del conflitto, sia in termini di violenza bellica che di durata degli scontri. Il regime di Assad ha trovato, infatti, supporto da parte di Iran, Cina, Russia e Venezuela, insieme agli *Hezbollah* libanesi, uniti nel ritenere la famiglia Assad un alleato strategico per contrastare l'influenza israeliana nella regione. Per l'Arabia Saudita, il Qatar, la Turchia (oltre ad alcune potenze occidentali come Francia, Regno Unito e Stati Uniti) il conflitto siriano è, invece, un'occasione per limitare le mire espansionistiche iraniane, soprattutto nell'eventualità di un cambio al vertice del regime.

Nel corso del 2013 la situazione si è ulteriormente aggravata in conseguenza dell'espandersi dell'ISIS il quale, da gruppo armato minoritario in lotta contro il regime, è riuscito in poco tempo a conquistare ampie fasce di territorio in Siria ed Iraq arrivando, nel 2014, a proclamarsi "califfato". Ciò ha portato all'emersione di una c.d. "guerra nella guerra" che ha visto gli Stati parte del conflitto rimodulare aspettative e mire espansionistiche alla luce del nuovo nemico comune. Quest'ultimo è stato, peraltro, ufficialmente sconfitto dopo fasi alterne a fine 2017, grazie alla conquista di Raqqa da parte delle Forze democratiche siriane (SDF) e alla coalizione di arabi e curdi appoggiata dagli Stati Uniti.

Sebbene la sconfitta territoriale dell'ISIS sia un elemento positivo nel panorama internazionale, la situazione del conflitto in Siria è ancora lontana dal trovare una soluzione definitiva. Infatti, la recente decisione dell'amministrazione Trump di un parziale disimpegno del contingente americano in Siria ha destabilizzato nuovamente gli equilibri sino ad ora faticosamente raggiunti, ravvivando così rispettivamente le ambizioni turche e russe nella regione. Infatti, come evidenziato dall'Istituto per gli studi di politica internazionale (ISPI), la Turchia sarebbe intenzionata a procedere con la creazione di «una zona cuscinetto di almeno 30 km a ridosso del confine con la Siria» al fine di contrastare l'influenza delle SDF, quest'ultime avversarie storiche del Governo di Ankara. Inoltre, sempre secondo l'ISPI, ciò rappresenterebbe «l'ennesima opportu-

nità per Mosca di estendere la propria influenza in Siria e, da qui, in tutta la regione»¹⁰, in quanto la Russia rimarrebbe, di fatto, il solo attore internazionale di rilievo in Siria.

Il ruolo delle Nazioni Unite nel conflitto siriano e, in particolare, del Consiglio di sicurezza - È ben noto che il fine principale dell'ONU è il mantenimento della pace e della sicurezza internazionali e che a tal fine l'Organizzazione, soprattutto attraverso l'azione del Consiglio di sicurezza, può adottare le misure collettive, implicanti o meno l'uso della forza, per rispondere alle minacce e alle violazioni della pace o reprimere gli atti di aggressione, e favorire il regolamento pacifico delle controversie, in conformità ai principi della giustizia e del diritto internazionale (art. 1, par. 1, della Carta). Sin dalle sue origini, l'Organizzazione ha svolto una significativa attività, spesso condizionata dai contrasti e dalle divisioni ideologiche (un tempo), geopolitiche (oggi) tra le grandi potenze, le stesse che siedono permanentemente nel Consiglio di sicurezza, ovvero l'organo che detiene la responsabilità principale per la realizzazione della finalità indicata.

Dall'inizio del conflitto in Siria le Nazioni Unite hanno partecipato, sebbene con taluni limiti in termini di tempestività di risposta ed efficacia della stessa, alla gestione dello stesso, cercando di rispondere alla crescente *escalation* di violenza tramite l'azione del Consiglio di sicurezza, dell'Assemblea generale e del Consiglio dei diritti umani. Sebbene tale contributo si concentri per lo più sull'azione del Consiglio di sicurezza, si vuole preliminarmente ricordare l'istituzione di una Commissione indipendente d'inchiesta proprio nell'ambito del Consiglio dei diritti umani sulle violazioni dei diritti umani commesse in Siria. Sempre in questa prospettiva, nel 2016 l'Assemblea generale ha istituito un Meccanismo internazionale imparziale e indipendente tramite la risoluzione n. 71/248 del 21 dicembre 2016, al fine di individuare i crimini internazionali più gravi commessi in Siria dall'inizio del conflitto.

Nonostante la sicura rilevanza di tali interventi, è evidente che la loro portata sia limitata per ciò che riguarda la gestione complessiva del conflitto. È dunque necessario rivolgere lo sguardo all'azione del Consiglio di sicurezza. Anzitutto occorre rilevare, su un piano squisitamente politico, che l'aggravarsi della *escalation* di violenza in Siria ha fatto sì che anche i suoi Membri permanenti risultassero – in forme e gradi differenti – coinvolti nel conflitto. Ad esempio, già a partire dal 2011, ovvero quando il conflitto era ancora nelle sue prime fasi, gli Stati Uniti chiesero a più riprese un passo indietro da parte di Assad auspicando un rinnovamento del Governo siriano. Inoltre, assumendo la guida della coalizione internazionale nel 2014 – insieme a un nutrito numero di Stati occidentali –, sono intervenuti militarmente in Siria con le conseguenti implicazioni giuridiche che tali azioni hanno comportato come evidenziato in precedenza. Speculari, ma in senso opposto, le azioni della Russia.

Quest'ultima, essendo storicamente legata alla famiglia Assad, ha sempre garantito il suo supporto al regime, votando contro ogni risoluzione del Consiglio per poi arrivare, nel 2015, a intervenire direttamente nel conflitto in appoggio al Governo

¹⁰ ISPI, *Stati Uniti in Siria: in or out*, 8 ottobre 2019, disponibile su <https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/stati-uniti-siria-or-out-24127>.

siriano. Intervento, questo, che ha profondamente condizionato l'andamento della guerra, al pari della decisione degli Stati Uniti di fornire supporto e addestramento ai ribelli. La Russia è riuscita, inoltre, a trovare una sponda diplomatica nella Cina, circostanza nel tempo confermata al momento del voto in Consiglio di sicurezza. A riguardo, nel 2011 è stata proposta una risoluzione con l'obiettivo di condannare le violazioni dei diritti umani commesse dal Governo siriano, che però non è stata approvata in quanto bloccata proprio dal veto di Russia e Cina.

La stessa dinamica si è verificata il 4 febbraio 2012 quando una successiva proposta di risoluzione sul cessate il fuoco immediato in Siria è stata bocciata dal veto di questi due Paesi. Parimenti, e per la terza volta, anche una proposta di ulteriori sanzioni economiche e diplomatiche, avanzata dal Regno Unito nei confronti del Governo di Damasco, è stata bloccata.

Lo stallo del Consiglio di sicurezza si è sbloccato nel 2013, quando, sull'onda dell'indignazione internazionale causata dalla gravità degli attacchi tramite l'utilizzo di armi chimiche, esso ha approvato la risoluzione 2118. Nell'affermare «that the proliferation of chemical weapons, as well as their means of delivery, constitutes a threat to international peace and security»¹¹, questa risoluzione ha condannato l'utilizzo da parte della Siria di armi chimiche e imposto la distruzione immediata di tali armi sotto l'egida dell'Organizzazione per la proibizione delle armi chimiche (OPAC). L'utilizzo di armi chimiche nel conflitto siriano ha certamente costituito una cartina da tornasole del conflitto, mettendo viepiù in luce la gravità della crisi e le difficoltà da parte delle Nazioni Unite di superare le tensioni interne al sistema, sebbene in un primo momento celate da una parvenza di comunanza di intenti.

La risoluzione 2118 (2013) ha segnato, sotto molteplici profili, una tappa significativa del ruolo svolto dal Consiglio di sicurezza per la soluzione del conflitto in Siria. In primo luogo, l'adozione della risoluzione ha evidenziato una ritrovata comunanza d'intenti in seno al Consiglio, il quale è riuscito finalmente a raggiungere l'unanimità dei pareri favorevoli dei suoi Membri dopo una lunga serie di tentativi falliti. Tuttavia, la volontà di sbloccare la situazione di *impasse* cronico in cui versava il Consiglio – unita alla necessità di incontrare il parere favorevole della Cina e della Russia – ha di fatto, come spesso accade, «determinato l'adozione di un testo dal forte carattere compromissorio, che da un lato ha consentito un esito diplomatico della crisi siriana, ma dall'altro presenta elementi di debolezza, tra cui anche l'assenza di ogni riferimento all'emergenza umanitaria in atto nel Paese»¹².

A riguardo, il compromesso più significativo è stato raggiunto in merito alla scelta della base giuridica di, questa risoluzione. Infatti, essa non è ricaduta nel capitolo VII della Carta ONU (quello che include le misure implicanti l'uso della forza) come previsto invece per le precedenti risoluzioni, quanto invece nell'ambito del capitolo VI (e, dunque, in riferimento alla soluzione pacifica delle controversie internazionali), il

¹¹ UNSC Resolution, S/RES/2118 (2013).

¹² I. R. PAVONE, *La Siria e le armi chimiche: la risoluzione del Consiglio di sicurezza 2118 (2013)*, in *La Comunità Internazionale*, 2013, p. 715.

che ha escluso ogni possibilità di intervento armato diretto o indiretto nella regione, in conformità della volontà espressa da Russia e Cina.

Quale ulteriore aspetto rilevante, la risoluzione richiama in allegato il *Geneva Communiqué* del 30 giugno 2012, che affronta direttamente il problema della guerra civile siriana. Tale *Communiqué*, infatti, nell'istituire un "Action Group" internazionale – formato da, tra gli altri, il Segretario generale dell'ONU e quello della Lega Araba, oltre ai Ministri degli esteri di Cina, Francia, Russia, Regno Unito, Stati Uniti e Turchia – ha visto i suoi Membri uniti in «(a) identified steps and measures by the parties to secure the full implementation of the six-point plan and Security Council resolutions 2042 (2012) and 2043 (2012), including an immediate cessation of violence in all its forms; (b) agreed on principles and guidelines for a political transition that meets the legitimate aspirations of the Syrian people; and (c) agreed on actions that they would take to implement the objectives in support of the Joint Special Envoy's efforts to facilitate a Syrian-led political process»¹³.

La volontà del Consiglio di sicurezza della ricerca di una «Syrian-led, Syrian-owned political transition to end the conflict» è confermata dall'ulteriore *endorsement* che il *Geneva Communiqué* ha ottenuto nella successiva risoluzione 2254 (2015), congiuntamente ai *Vienna Statements* del 14 novembre 2015.

Oltre all'aspetto formale, anche da un punto di vista sostanziale la risoluzione 2118 (2013) rappresenta un punto di svolta rilevante riguardo il problema delle armi chimiche in Siria. La risoluzione, infatti, avendo valore vincolante anche nei confronti degli Stati non ancora parte della *Chemical Weapons Convention* (CWC) e partendo dal caso specifico dell'uso delle armi chimiche nel contesto siriano, ha di fatto universalizzato e consolidato il divieto dell'uso di tali armi a livello globale. Nello specifico, il testo è chiaro nell'affermare che «(...) the use of chemical weapons anywhere constitutes a threat to international peace and security» e che «(...) any use of chemical weapons» rappresenta una violazione del diritto internazionale in quanto minaccia alla pace e alla sicurezza internazionali. Tale ferma condanna è stata poi ulteriormente ribadita, *inter alia*, dalla risoluzione 2235 (2015). Non da ultime, meritevoli di attenzione sono inoltre le risoluzioni 2139 (2014) e 2165 (2014), rispettivamente sull'autorizzazione all'intervento umanitario nei confronti dei civili e sull'istituzione di un meccanismo di monitoraggio.

Tuttavia, le contrapposizioni tra Stati in seno al Consiglio sono tornate al momento dell'adozione di azioni concrete nei confronti dei responsabili degli attacchi o sulla possibilità di deferire la situazione siriana alla Corte penale internazionale. In quest'ambito si è posta, infatti, la proposta di risoluzione discussa il 22 maggio 2014, successivamente bocciata dal veto di Russia e Cina.

Il Consiglio si è ulteriormente visto paralizzato nell'azione anche in due momenti tragici del conflitto, ovvero durante l'assedio della città di Aleppo e, più recentemente, in seguito all'attacco con gas sarin nella provincia settentrionale di Idlib. A seguito di

¹³ *Final communiqué of the Action Group for Syria*, 30 giugno 2012, p. 2.

quest'ultimo evento, è stata presentata una risoluzione con l'ambiziosa volontà d'istituire un'indagine indipendente sugli autori dell'attacco e d'impegnare il Governo siriano a collaborare efficacemente con l'OPAC per l'identificazione dei responsabili. Sebbene proposta da Regno Unito, Francia e Stati Uniti e con il voto favorevole di dieci membri del Consiglio di sicurezza (e l'astensione cinese), questa proposta si è anch'essa arenata contro il veto russo. Sempre a causa del veto russo, ha ottenuto il medesimo nulla di fatto anche la proposta di rinnovamento del *Joint Investigative Mechanism* ONU-OPAC istituito nel 2015.

Questi ultimi esempi e, più in generale, l'andamento storico delle attività relative all'utilizzo del diritto di veto da parte dei Membri permanenti rimandano senza dubbio alcuno a una delle tematiche più spinose riguardo il sistema delle Nazioni Unite, ovvero la necessità di una riforma del funzionamento del Consiglio di sicurezza. Il conflitto in Siria ha riproposto l'opportunità di porre al centro dell'agenda internazionale se non la riforma completa, almeno il superamento graduale del diritto di veto da parte dei Membri permanenti, specialmente nel caso di comprovate *gross violations* di diritti umani o *mass atrocities*. In tal senso, sono state di recente avanzate alcune proposte, ancora lontane dal trasformarsi in realtà. Anche attorno a tale questione si giocherà il futuro delle Nazioni Unite e del suo Consiglio di sicurezza, inclusa la sua reputazione ed efficacia quale garante della pace e sicurezza internazionale.

Costi, opportunità e implicazioni economiche dei flussi migratori siriani

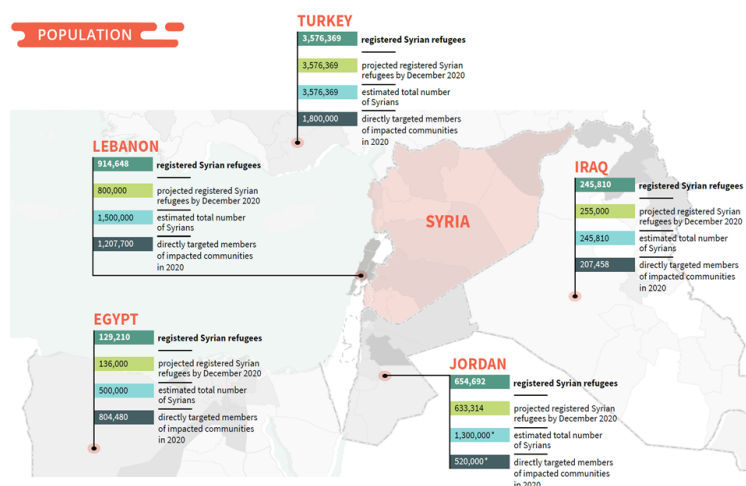
Noemi Pace

Professore associato di Economia politica, Università degli Studi di Teramo

Fatti stilizzati - I conflitti armati in Siria e la forte incertezza circa gli sviluppi geopolitici nella regione continuano ad essere la causa che ha scatenato una delle più imponenti emergenze umanitarie legata all'esodo di profughi. Sulla Siria, un recente articolo di Pierre Clément Mingozi pubblicato sull'Osservatorio SIOI¹ ha già illustrato la natura, le origini e gli attori della crisi. In questo articolo ci proponiamo di analizzare i costi, le opportunità e le implicazioni economiche dei flussi migratori siriani.

A livello globale, la Siria rimane il principale Paese di origine dei rifugiati, costituendo un quarto di tutti i rifugiati nel mondo. I siriani hanno trovato asilo in 127 Paesi, ma la stragrande maggioranza si è rifugiata in quelli limitrofi: Turchia, Libano, Giordania, Iraq ed Egitto. La Turchia continua ad essere il Paese che ospita il maggior numero di rifugiati siriani, seguita nell'ordine da Libano, Giordania, Iraq ed Egitto (fig. 1). Agli inizi del 2020, il numero di rifugiati in Turchia ammontava a circa 3,6 milioni di persone. In relazione alla popolazione invece, il Libano è tra i Paesi ospitanti, quello con un maggior numero di rifugiati siriani per abitanti: si stima che il 22% della popolazione attualmente residente in Libano provenga dalla Siria, quasi una persona su quattro. Al numero di rifugiati, si aggiungono 6,2 milioni di rifugiati interni (*Internally Displaced People IDPs*)².

Figura 1: Rifugiati Siriani in Turchia, Libano, Iraq, Giordania ed Egitto



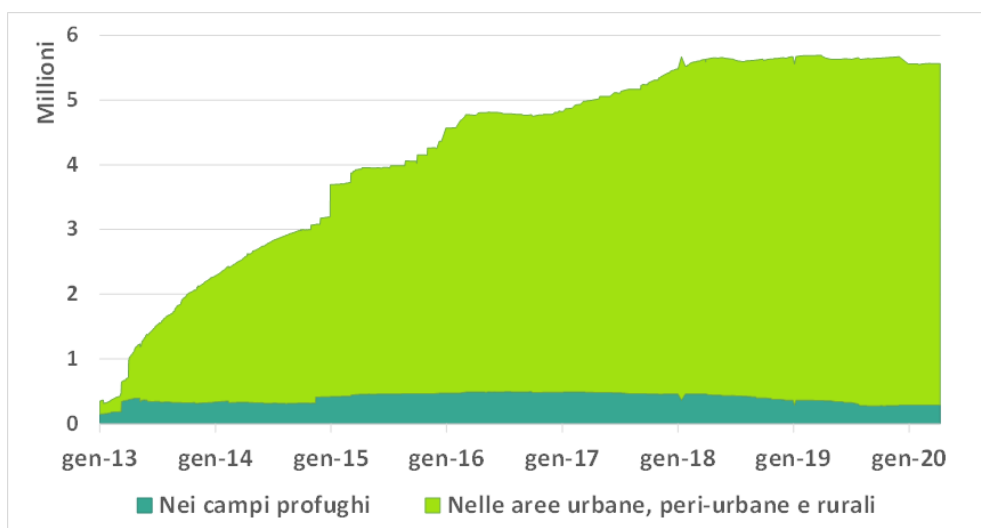
Fonte: *Regional Refugee & Resilience Plan, 2020: Regional Strategic Overview 2020-2021.*

¹ Osservatorio SIOI 29 maggio 2020, www.osorin.it/uploads/model_4/files/27_item_2.pdf?v=1590662794.

² The European Commission, 2020. External Monitoring and Evaluation for the European Union Regional Trust Fund in Response to the Syrian Crisis, 6th Report; ec.europa.eu/trustfund-syria-region/sites/tfsr/files/6th_results_reporting_eutf_syria_010420.pdf.

Il numero di rifugiati nei cinque Paesi è cresciuto drasticamente dal 2013 al 2018, fino a rimanere piuttosto stabile nei successivi due anni (UNHCR, 2020)³. Contrariamente rispetto a quanto si possa pensare, solo circa il 5% del totale ha trovato rifugio in campi profughi (circa 287,000 persone), mentre la maggior parte (5,275,000) ha trovato ospitalità nelle aree urbane, peri-urbane e rurali (fig. 2).

Figura 2: Numero di rifugiati dal 2013 al 2020



Nota: Elaborazione propria da dati UNHCR, aprile 2020.

Turchia, Libano, Giordania, Iraq ed Egitto, e le loro comunità, hanno generosamente ospitato rifugiati, fornendo un contributo concreto alla stabilità regionale e internazionale. Allo stesso tempo, però, ciò ha comportato un costo molto elevato derivante da un sovraccarico dei servizi sociali di base che, in molti casi, ha esacerbato le vulnerabilità preesistenti. Inoltre, nonostante la generosità dei Paesi ospitanti, i rifugiati siriani continuano ad affrontare enormi sfide in tutta la regione. I tassi di povertà per i rifugiati siriani superano il 60% in alcune aree, mentre persistono la disoccupazione e l'accesso irregolare all'istruzione e ad altri servizi di base. A ciò si aggiungono i crescenti livelli di vulnerabilità delle comunità ospitanti, che continuano a confrontarsi con una serie di sfide economiche e sociali. La crescita economica è lenta e la disoccupazione rimane una delle maggiori preoccupazioni, raggiungendo il 25% in Libano e superando il 10% negli altri Paesi ospitanti. Secondo stime ufficiali, i tassi di povertà rimangono particolarmente alti, con un terzo della popolazione in condizione di povertà.

Per affrontare tali sfide, i governi dei cinque Paesi stanno intraprendendo riforme difficili, ma necessitano di un sostegno concreto, da una parte per rispondere all'aumento della domanda di servizi di base, dall'altra per sostenere e stabilizzare lo sviluppo delle comunità colpite dalla crisi migratoria.

³ Portale dati UNHCR: data2.unhcr.org/en/situations/syria.

EU Regional Trust Fund in risposta alla crisi siriana – L’Unione europea (UE), con il Fondo fiduciario regionale (*EU Regional Trust Fund*) creato nel 2014, rappresenta la più grande fonte di finanziamento in risposta alla crisi siriana. Il documento costitutivo del Fondo recita: «The overall objective of the Trust Fund is to provide a coherent and reinforced aid response to the Syrian crisis and the massive displacement resulting from it across the region»⁴. In linea con le priorità stabilite nella Conferenza di Londra sulla Siria nel 2016, le Conferenze di Bruxelles sul futuro della Siria e della Regione dell’aprile 2017 e 2018, e il *Comprehensive Refugee Response Framework* adottato nel 2016 nell’ambito della *New York Declaration for Refugees and Migrants*, gli obiettivi principali del Fondo fiduciario regionale dell’UE sono promuovere una maggiore autosufficienza dei rifugiati, aiutandoli «non solo a sopravvivere ma anche a prosperare» («helping them thrive, not just survive») e, allo stesso tempo, fornire assistenza ai Paesi e le comunità che li ospitano.

In tal modo, il Fondo fiduciario regionale si propone da servire da “ponte” tra gli aiuti umanitari e aiuti allo sviluppo. Risponde, infatti, al duplice obiettivo di contribuire ai bisogni primari di assistenza sociale ed umanitaria dei rifugiati nei Paesi ospitanti e, allo stesso tempo, di garantire la resilienza, la stabilizzazione e lo sviluppo delle comunità ospitanti colpite dall’emergenza, rafforzando quindi le capacità degli attori nazionali nella gestione della crisi. Il Fondo fornisce supporto finanziario ai Paesi ospitanti, investendo in sanità e istruzione, sviluppo economico, creazione di posti di lavoro e integrazione nel mercato del lavoro sia per le comunità locali che per i rifugiati, in particolare i gruppi più vulnerabili come le donne ed i giovani. Il Fondo fiduciario collabora con un’ampia gamma di partner esecutivi, tra cui le agenzie e le istituzioni specializzate delle Nazioni Unite (UNHCR, UNICEF, UNDP, FAO, WFP, WHO, UN Women), autorità e le agenzie di sviluppo degli Stati membri dell’UE, organizzazioni non governative internazionali e locali (ONG), nonché enti del settore privato. L’identificazione dei progetti finanziati dal Fondo avviene in stretta collaborazione con le autorità rilevanti ed i principali *stakeholder* dei Paesi ospitanti. I progetti vengono selezionati e finanziati sulla base della valutazione dei bisogni e in linea con i piani nazionali di risposta alla crisi umanitaria, gli accordi dell’UE con Giordania e Libano ed il piano 3RP (Regional Refugee Response Plan)⁵.

A sei anni dalla sua creazione, il Fondo ha mobilitato 2,2 miliardi di euro, compresi contributi volontari di 21 Stati membri dell’UE, Turchia e Regno Unito.⁶ La fig. 3 mostra i settori finanziati dal Fondo. Gli stanziamenti più corposi sono quelli per lo sviluppo di mezzi di sussistenza e resilienza (27,6% del totale) e per l’istruzione (29,4% del totale), seguiti da sostegno alla salute, programmi di protezione sociale e miglioramento dell’accesso all’acqua (rispettivamente 12,8, 10,7 e 9,6% del totale).

⁴ The European Commission (2014). Commission Decision on the establishment of a European Union Regional Trust Fund in response to the Syrian crisis, “the Madad Fund”.

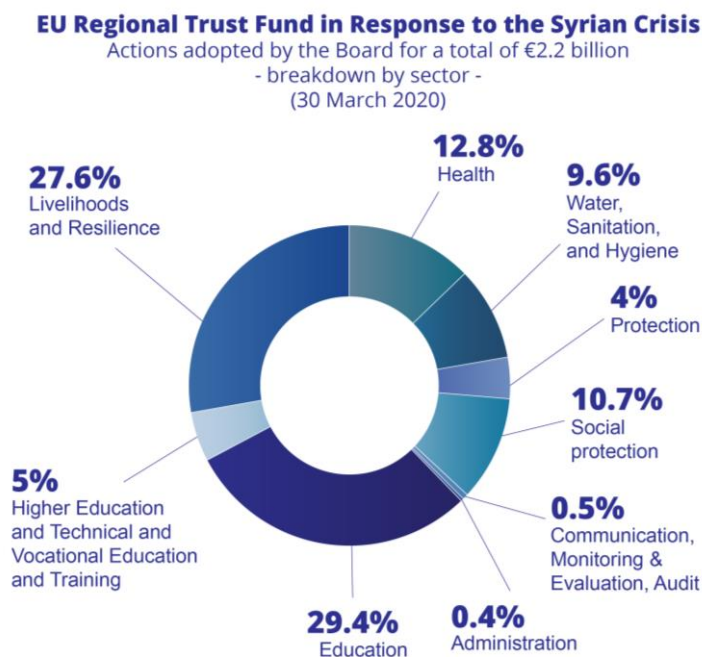
⁵ V. www.3rpsyriacrisis.org.

⁶ European Commission (2020). EU Regional Trust Fund in Response to the Syrian Crisis: 6th Results Report, March 2020.

https://ec.europa.eu/trustfund-syria-region/sites/tfsr/files/6th_results_reporting_eutf_syria_010420.pdf

In termini geografici, una gran parte dei fondi è stata allocata in progetti multi-Paese con un *focus* su Libano (39% del Fondo), Turchia (26%) e Giordania (23%), i Paesi maggiormente investiti dal conflitto. Circa l'8% del totale del Fondo è stato allocato in progetti in Iraq, e il restante 4% in Egitto e Siria.

Figura 3: Stanziamenti del Fondo per settore



Fonte: The European Commission, 2020

Periodiche valutazioni di impatto condotte dalla Commissione europea⁷ hanno mostrato l'efficacia dei progetti finanziati dal Fondo fiduciario dalla sua istituzione su tre *target goals*: accesso ai servizi, rafforzamento delle capacità locali e rafforzamento delle infrastrutture (scuole, ospedali, centri di assistenza ed attività produttive). Per accesso ai servizi si intende l'istruzione di base, l'istruzione superiore, l'accesso ai servizi sanitari, l'assistenza sociale e l'accesso ai mezzi di sussistenza. Per rafforzamento delle capacità locali si intende principalmente la formazione di insegnanti e di personale medico, nonché il rafforzamento delle capacità di gestione delle risorse idriche.

A dicembre 2019, il numero di individui in grado accedere ai servizi ha raggiunto il 92% del *target* di 7,354,777 individui stabilito dallo *Strategic Overarching Results Framework*. Inoltre, il numero di individui in grado di accedere al mercato del lavoro grazie ad un rafforzamento delle competenze e delle professionalità ha raggiunto più del 100% del valore *target* di 34,000, e lo sviluppo delle infrastrutture locali ha raggiunto il

⁷ Dal First Results Reporting - EUTF Syria & Region (dicembre 2017) al Sixth Results Reporting - EUTF Syria & Region (marzo 2020), ec.europa.eu/trustfund-syria-region/content/monitoring-evaluation_en.

40% del valore target di circa 8,000⁸. Un'analisi più approfondita dei progressi raggiunti nei tre settori, mostra come il progresso nell'accesso ai servizi di base sia maggiore per le donne che per gli uomini e che in generale le comunità di rifugiati hanno avuto maggior accesso ai servizi rispetto alle comunità ospitanti. In termini di rafforzamento delle capacità locali (formazione, specializzazione, accesso facilitato al mercato del lavoro), uomini e donne hanno beneficiato dei programmi offerti in ugual misura.

Da un punto di vista geografico, mentre la Giordania è il Paese in cui il rafforzamento delle capacità locali ha avuto il maggior successo, la Turchia è quello che mostra i risultati migliori in termini di accesso ai servizi. Ciò motivava la scelta di concentrare l'attenzione, di seguito, sul ruolo della Turchia nella gestione della crisi migratoria siriana grazie al supporto del Fondo fiduciario regionale dell'UE.

Il Fondo Fiduciario Regionale dell'UE in Turchia - La Turchia è il Paese che sta gestendo il maggiore flusso migratorio causato da un singolo conflitto al mondo. Data la forte presenza di rifugiati e le potenziali tensioni con le comunità ospitanti, il Fondo fiduciario europeo ha già stanziato il 26% del totale per progetti implementati, o da implementare, in Turchia.

Secondo i documenti ufficiali più recenti⁹, il Fondo ha consentito il finanziamento di ventitré progetti in diverse aree prioritarie e con il supporto di varie istituzioni partner. La tabella 1 ne riassume le principali caratteristiche. Tutti i progetti in essa riportati, tranne quelli in corsivo, sono stati oggetto della valutazione da parte della Commissione europea.

L'analisi mostra risultati positivi in termini di formazione del personale scolastico, accesso all'istruzione superiore e professionale, accesso ai servizi sanitari e quelli di assistenza sociale. In tutte le aree prioritarie, le donne hanno maggior accesso diretto ai servizi rispetto agli uomini, ma questi hanno avuto maggior accesso ai programmi di formazione nei diversi settori. Inoltre, in linea con i risultati ottenuti negli altri Paesi della regione, i rifugiati sono i principali beneficiari dei programmi di accesso ai servizi. In particolare, hanno beneficiato di borse di studio per l'istruzione superiore, formazione professionale, servizi sanitari e programmi di protezione sociale in misura maggiore rispetto alle comunità ospitanti. Al contrario, le comunità turche ospitanti hanno beneficiato maggiormente dei programmi di rafforzamento delle capacità locali, in particolare formazione per l'insegnamento primario e secondario.

⁸ European Commission (2020). EU Regional Trust Fund in Response to the Syrian Crisis: 6th Results Report, March 2020.

https://ec.europa.eu/trustfund-syria-region/sites/tfsr/files/6th_results_reporting_eutf_syria_010420.pdf

⁹ V. nota 8.

Tabella 1: Progetti finanziati con il Fondo fiduciario regionale dell'UE

Partner principale	Partners associati	Area Prioritaria	Contributo Fondo (€)	Altri Paesi beneficiari
<i>World Food Programme (WFP)</i>	<i>Turkish Red Crescent</i>	<i>Sicurezza Alimentare</i>	<i>5,000,000</i>	
<i>UNICEF</i>	<i>Ministero dell' Istruzione Turco</i>	<i>Istruzione e Protezione Sociale</i>	<i>12,500,000</i>	
Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ)	Expertise Grance, AECID Spain	Resilienza, istruzione e supporto socio-economico	74,600,000	Iraq, Libano e Giordania
UNICEF	Ministero dell' Istruzione Turco e Libanese	Istruzione, protezione dell' infanzia, sostegno ai giovani	90,000,000	Libano e Giordania
UNHCR	YTB Turkey	Istruzione terziaria	12,352,942	
UNICEF		Istruzione primaria e protezione sociale	107,900,000	Libano e Giordania
SPARK	Università Turche, Irachene e Libanesi	Istruzione terziaria	18,496,641	Libano e Iraq
SPARK		Istruzione terziaria	5,000,000	
Danish Red Cross	European Red Cross societies, Red Crescent Turca, Irachena e Giordana, Red Cross Libanese e Palestinese	Mezzi di sussistenza e sanità	49,290,000	Egitto, Iraq, Libano e Giordania
Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW)	Ministero dell' Istruzione Turco	Istruzione	70,172,476	
Association for Solidarity with Asylum Seekers and Migrants (ASAM)	Refugee Support Centre (RSC)	Aiuto multisettoriale per migliorare l' accoglienza ed i servizi di protezione	10,000,000	
<i>Concern</i>		<i>Resilienza e mezzi di sussistenza</i>	<i>17,280,000</i>	
UN Women		Questioni di genere, resilienza e mezzi di sussistenza	12,500,000	Iraq e Giordania
ILO	IOM	Resilienza e mezzi di sussistenza	11,610,000	
The Union of Chambers and Commodity Exchanges of Turkey		Politiche di occupazione e mezzi di sussistenza	15,000,000	
KfW		Resilienza, aiuto multisettoriale	40,000,000	
UNDP		Resilienza e mezzi di sussistenza	50,000,000	
WHO		Sanità	11,500,000	
UNHCR		Istruzione terziaria	9,875,000	
European Investment Bank		Infrastrutture municipali	71,806,941	
ASAM		Mezzi di sussistenza	5,000,000	
SPARK		Istruzione Terziaria	10,000,000	
FAO	Ministry of Family and Labour and Social Services, the Ministry of Agriculture and Forestry, and the Union of Turkish Agricultural	Agricoltura, mezzi di sussistenza, protezione sociale	10,000,000	

Nota: Rielaborazione propria da European Commission (2020), EU Regional Trust Fund in Response to the Syrian Crisis 6th Results Report (March 2020)

In generale, i risultati delle valutazioni già condotte suggeriscono che i progetti finanziati sono efficaci nel garantire accesso ai servizi e una più intensa partecipazione ai programmi di rafforzamento delle capacità locali, che si è tradotto in maggiore partecipazione alla forza lavoro e più alta occupazione. Nonostante i risultati incoraggianti, le valutazioni precedenti mostrano anche come ci sia margine di miglioramento nei tre settori principali (accesso ai servizi, rafforzamento delle capacità locali, e rafforzamento delle infrastrutture), sia per i rifugiati che per le comunità ospitanti.

In relazione allo specifico caso della Turchia, un settore economico che ha grandi potenziali di sviluppo sia per i rifugiati siriani, sia per le comunità ospitanti, è il settore agricolo. La Turchia è il settimo produttore agricolo mondiale ed è leader nella produzione di vari prodotti, tra cui cereali, vegetali e frutta. La produzione agricola ha permesso alla Turchia di mantenere la bilancia commerciale in pareggio grazie al suo ruolo di Paese esportatore di prodotti agricoli verso l'Europa dell'Est, Medio Oriente e Nord Africa. Secondo l'Istituto di statistica turco, a metà 2019, il 17,1% del mercato del lavoro in Turchia è impiegato nel settore agricolo, circa 4,6 milioni di persone, di cui più dell'80% non ha un impiego formale. Nel Sud-Est del Paese e nell'Anatolia Sud-Occidentale, le regioni più colpite dalla crisi siriana, l'agricoltura rappresenta circa il 15% del PIL regionale e circa il 25% della forza lavoro¹⁰. Il settore agricolo offre notevoli opportunità di investimento e crescita economica, nonché di regolarizzazione dei posti di lavoro, anche grazie alle deroghe alle normative sui permessi di lavoro per il settore. Secondo vari studi condotti dalla FAO¹¹, la manodopera specializzata e qualificata è carente, in particolare in determinate attività, quali la cura e manutenzione del bestiame, la gestione e raccolta di frutteti e piantagioni, la lavorazione della carne, la gestione e manutenzione delle serre e la trasformazione e il confezionamento del cibo dopo il raccolto. Inoltre, molti rifugiati siriani provengono da un contesto agricolo. C'è, pertanto, un notevole margine di intervento sia sulle comunità di rifugiati, sia sulle comunità ospitanti.

Tra i progetti finanziati dal Fondo, ma purtroppo non ancora implementato, rientra quello della FAO *“Building Resilience of Syrians under Temporary Protection and Host Communities in Turkey through Supporting Socio-Economic Integration and Creating Livelihood Opportunities”* (progetto EC-901). Esso ha due principali obiettivi: i) rafforzare la resilienza e l'integrazione socioeconomica dei rifugiati siriani e delle comunità ospitanti nelle province di Adana, Bursa, Gaziantep, Hatay, İzmir, Kahramanmaraş, Kilis, Manisa, Şanlıurfa e Van; ii) garantire l'autosufficienza, la sicurezza alimentare e l'accesso al mercato del lavoro, rafforzando le capacità tecniche nel settore agricolo e facilitando l'accesso a programmi di protezione sociale (assistenza sociale, assicurazione e protezione del lavoro).

Le prime attività previste dal progetto consistono in corsi di formazione professionale certificati nei settori della produzione agricola, zootecnica e alimentare

¹⁰ Turkish Statistical Institute (TURKSTAT): www.turkstat.gov.tr.

¹¹ FAO e Sociological Association, *An Analysis of Social Protection of Vulnerable Agricultural Populations, Including Seasonal Workers and Syrian Refugees in Turkey*; 2018. FAO e Ankara University, *Agricultural Livelihood and Labour Market for Syrian Refugees and Vulnerable Host Communities in Six Provinces of Turkey*, 2018.

per 1,500 rifugiati siriani e 1,500 membri delle comunità turche ospitanti. Dopo i corsi di formazione, il progetto prevede l'organizzazione di *job-fairs*, fiere del lavoro, per favorire l'incontro tra domanda ed offerta.

La seconda grande componente del progetto è il trasferimento della conoscenza, di nuove e innovative tecnologie agricole più resistenti alle variazioni climatiche, le così dette *Climate Smart Agriculture practices* (CSA), a 1,500 agricoltori attraverso approcci di apprendimento di gruppo partecipativi, nonché attraverso le FAO Farmer Field Schols (FFS), vere e proprie scuole per agricoltori, al fine di incrementare la loro produzione e aumentare l'occupazione.

A questo intervento, se ne lega un terzo che offre l'opportunità a 1,500 rifugiati Siriani di ottenere un'occupazione a breve termine attraverso la modalità "cash-for-work-plus (CfW +)". Si tratta di lavori di pubblica utilità per sostenere gli agricoltori e le comunità nelle attività di sviluppo del territorio. La retribuzione non consiste però solo in denaro, ma anche nel pagamento dei contributi previdenziali e nell'accesso garantito alle cure di assistenza di base.

Il progetto ha inoltre l'obiettivo di capitalizzare le iniziative imprenditoriali già esistenti, espandere e aumentare la loro produzione e quindi generare occupazione. A tal fine, è previsto un programma di sussidi per circa 250 micro-imprese (sussidi fino a 2,200 EUR) e per 50 attività su piccola scala (sussidi fino a 11,000 EUR).

L'inizio delle attività del progetto era previsto per aprile 2020. Purtroppo, l'emergenza sanitaria dovuta al COVID-19 ha prima rallentato e poi bloccato le attività di preparazione ed implementazione. Se la Turchia riuscirà a contenere l'emergenza sanitaria e, di conseguenza, a limitare il blocco delle attività economiche e degli spostamenti, il progetto potrà finalmente essere realizzato a partire da luglio 2020.

Il Fondo fiduciario regionale dell'UE e la gestione dell'emergenza COVID-19

– La crisi sanitaria ed economica attuale crea forti incertezze e sembra aver già colpito pesantemente la stessa popolazione *target* del progetto. Parte dei potenziali beneficiari, infatti, sono lavoratori agricoli stagionali, sicuramente il gruppo più vulnerabile durante la pandemia. In primo luogo, sono più soggetti al contagio, dal momento che si spostano in gruppo per raggiungere il campo di lavoro e vivono spesso ammassati in tende in prossimità dei terreni agricoli. In secondo luogo, sono anche maggiormente colpiti dal *lockdown*, poiché incontrano difficoltà a trovare lavoro a causa delle misure di sicurezza messe in atto dalle autorità, con conseguente perdita della loro unica fonte di reddito. Ciò peggiora le loro condizioni di vita, produce insicurezza alimentare e si potrebbe tradurre in strategie basate su meccanismi di risposta dannosi (per esempio, disinvestimento o lavoro minorile), suscettibili di compromettere notevolmente le loro possibilità di ripresa. La chiusura o le limitazioni delle attività economiche hanno lo stesso effetto anche sugli altri lavoratori informali non impegnati nell'agricoltura stagionale: l'emergenza sanitaria fa venire meno le fonti di sussistenza, compromettendo la sicurezza alimentare e il sostentamento.

Il 31 marzo 2020, a fronte delle nuove sfide indotte dalla pandemia COVID-19, l'Unione europea ha approvato lo stanziamento di circa €240 milioni addizionali a favore del Fondo fiduciario regionale, destinati al finanziamento di progetti in Iraq, Giordania e Libano. Tra i Paesi beneficiari del Fondo, la Turchia è stata esclusa. Ad oggi, non sembra che il Paese sarà incluso tra quelli destinatari del nuovo stanziamento, né sembrano essere in discussione ulteriori stanziamenti finanziari destinati alla Turchia. Il successo del progetto FAO EC-901 sembra essere minato dall'incertezza sul futuro e dal peggioramento delle condizioni dei potenziali beneficiari causato dalla pandemia. L'accesso a fondi addizionali per far fronte all'emergenza è auspicabile: potrebbero contenere i costi economici e sociali della pandemia e, indirettamente, portare beneficio al progetto EC-901.



SIOI

UNA Italy

OSSERVATORIO

sulle attività delle organizzazioni internazionali e sovranazionali, universali e regionali, sui temi di interesse della politica estera italiana

ONU e attività di contrasto al cambiamento climatico: (ulteriore) rallentamento o accelerazione a fronte della pandemia?

Elena Fasoli

Professore associato di Diritto internazionale, Università degli Studi di Trento

Il Covid-19, come uno tsunami, ha travolto, oltretutto l'esistenza di tutti, anche i settori di attività delle istituzioni internazionali, inclusa quella delle Nazioni Unite (ONU) in tema di cambiamento climatico.

Le prime e più immediate conseguenze, a carattere procedurale, della pandemia sono state il posticipo e lo spostamento in modalità *online* di molte attività e riunioni che erano state programmate nella cornice normativa e istituzionale della Convenzione quadro sul cambiamento climatico del 1992. Solo per menzionarne alcune, tra le più importanti, la 26^a Conferenza delle Parti della Convenzione quadro (COP26), che si sarebbe dovuta tenere a Glasgow dal 9 al 20 novembre, avrà luogo dal 1° al 12 novembre 2021¹. Inoltre, molte attività si stanno svolgendo in modalità *online*; ad esempio, recentemente, dal 20 al 22 aprile si è tenuto il *Placencia Ambition Forum*, organizzato dall'alleanza dei piccoli Stati insulari, al fine di alzare il livello di ambizione per il raggiungimento degli obiettivi dell'Accordo di Parigi².

Lo slittamento delle più importanti riunioni e attività in tema di cambiamento climatico ha ovviamente destato molta preoccupazione per il timore di un possibile ulteriore rallentamento dei processi di attuazione degli impegni contenuti nella Convenzione quadro e nel Protocollo di Kyoto, nonché dei lavori di attuazione dell'Accordo di Parigi. Va ricordato, infatti, che la precedente COP25 di Madrid si era conclusa con un sostanziale rinvio di molte discussioni sugli aspetti più importanti, ad esempio, in materia di «approcci cooperativi» dell'art. 6 dell'Accordo di Parigi³.

Il gruppo dei negoziatori africani sul clima si è detto molto preoccupato del fatto che la pandemia e la conseguente sospensione o posticipo delle attività possa avere un impatto negativo, in particolare sul tema dei finanziamenti a lungo termine per le attività di contrasto al cambiamento climatico⁴. Nel 2010, i “Paesi più sviluppati” si erano infatti impegnati a mobilitare ogni anno risorse finanziarie per 100 miliardi di dollari. Tale timore è certamente fondato, soprattutto in considerazione del fatto che il

¹ Invece la 52^a sessione dell'Organo sussidiario per l'assistenza scientifica e tecnologica (SBSTA), nonché la 52^a sessione dell'Organo sussidiario di attuazione (SBI), che si sarebbero dovute tenere a giugno di quest'anno, sono programmate dal 4 al 12 ottobre 2020.

² Si veda sdg.iisd.org/news/aosis-forum-calls-for-year-of-ambition-on-climate-action.

³ Si veda il mio precedente contributo a Osorin dal titolo “La 25^a Conferenza delle Parti della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sul cambiamento climatico (Madrid, 2019): molti rinvii e qualche speranza”.

⁴ Si veda sdg.iisd.org/news/african-group-responds-to-postponement-of-cop-26.

contributo annuale dei “Paesi più sviluppati” non era riuscito a raggiungere i livelli promessi nemmeno in fase pre-pandemia⁵.

Il Ruanda, ad esempio, primo Stato africano ad aggiornare, il 19 maggio, il proprio contributo nazionale di mitigazione (c.d. “NDC”)⁶, da un lato, ha rafforzato il proprio impegno a ridurre le emissioni di gas serra entro il 2030, accelerando anche i piani di adattamento, ma dall’altro ha condizionato il raggiungimento di tali obiettivi all’ottenimento di un supporto tecnico e finanziario⁷. Se dovesse quindi diminuire, come conseguenza della pandemia, l’impegno finanziario dei “Paesi più sviluppati” è chiaro che ciò avrebbe conseguenze importanti sulla possibilità per quelli meno sviluppati di raggiungere gli obiettivi dell’Accordo di Parigi.

In effetti, anche altre Parti di quest’ultimo (ad esempio, Norvegia, Singapore, Moldavia, Federazione Russa, Giappone, Nuova Zelanda e Cile) hanno in queste settimane comunicato (o aggiornato) i propri NDCs. Per quanto tali comunicazioni siano state politicamente molto efficaci, a significare che l’impegno contro il cambiamento climatico continua nonostante la pandemia, non è certamente incoraggiante il fatto che tali impegni siano stati valutati come insufficienti o altamente insufficienti a ridurre il contributo al riscaldamento globale in linea con gli obiettivi dell’Accordo di Parigi⁸.

Se è alto il rischio che la pandemia possa *rallentare* ulteriormente la volontà politica degli Stati di attuare gli obiettivi dell’Accordo, essa potrebbe però costituire un’opportunità. Si sta, infatti, facendo progressivamente strada l’idea secondo la quale le modalità e gli interventi economici attraverso i quali gli Stati reagiranno alla pandemia potrebbero avere un impatto decisivo anche sui progressi di riduzione delle emissioni di gas serra. Al di là del temporaneo e prevedibile calo delle emissioni nel 2020, le Parti dell’Accordo di Parigi potrebbero, proprio a causa della pandemia, *accelerare* il percorso, peraltro già in atto, di trasformazione in senso “green” dell’industria, ad esempio, dell’energia, dei trasporti e dell’edilizia.

Un recentissimo studio dell’Università di Oxford, che vede tra i coautori Nicholas Stern, Joseph Stiglitz e Dimitri Zenghelis, delinea i vantaggi economici della c.d. “green recovery”⁹. Lo studio suggerisce, in sostanza, che gli investimenti nelle energie rinnovabili e nell’efficienza energetica siano il modo più efficace per far ripartire le economie colpite dalla pandemia e, allo stesso tempo, per affrontare il cambiamento climatico. Gli autori fanno riferimento ad esempio al rafforzamento degli

⁵ Secondo uno studio dell’Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico, per esempio, nel 2017 i “Paesi più sviluppati” hanno fornito complessivamente 71.2 miliardi di dollari rispetto ai 100 promessi. Si veda sdg.iisd.org/news/institutional-finance-update-mobilizing-private-sector-to-reach-2020-global-goal-on-climate-finance.

⁶ Entro l’anno, infatti, le Parti dell’Accordo di Parigi devono comunicare al Segretariato della Convenzione i propri contributi nazionali di riduzione delle emissioni di gas serra (NDCs), i quali dovrebbero essere più ambiziosi rispetto ai precedenti (art. 4, paragrafi 3 e 9, dell’Accordo di Parigi).

⁷ Si veda sdg.iisd.org/news/ndc-update-rwanda-is-first-ldc-in-2020-andorra-commits-to-carbon-neutrality-by-2050.

⁸ Si veda climateactiontracker.org/climate-target-update-tracker.

⁹ Cfr. *Will COVID-19 Fiscal Recovery Packages Accelerate or Retard Progress on Climate Change?*, 4 maggio 2020, reperibile su www.smithschool.ox.ac.uk/publications/wpapers/workingpaper20-02.pdf.

investimenti nel settore del solare o dell'eolico, nonché alla modernizzazione delle reti elettriche e all'espansione dell'uso dell'idrogeno¹⁰.

Un forte appello per una “ripresa verde” è stato pronunciato anche dal Segretario generale dell'ONU, António Guterres durante la 50^a giornata dell'*Earth Mother Day*, lo scorso 22 aprile. Egli ha delineato sei azioni relative al cambiamento climatico che dovrebbero guidare la ripresa economica post-pandemia. Tra esse si segnalano le prime quattro: «First: as we spend huge amounts of money to recover from the coronavirus, we must deliver new jobs and businesses through a *clean, green transition*; Second: where taxpayers' money is used to rescue businesses, it needs to be tied to achieving green jobs and sustainable growth; Third: fiscal firepower must drive a shift from the grey to green economy, and make societies and people more resilient; Fourth: public funds should be used to invest in the future, not the past, and flow to sustainable sectors and projects that help the environment and the climate»¹¹.

Appelli simili sono stati fatti anche dai Segretari generali di alcune tra le più importanti convenzioni internazionali ONU (ad esempio, la Convenzione quadro sui cambiamenti climatici, la Convenzione sulla diversità biologica e la Convenzione per la lotta contro la desertificazione)¹², dal Direttore esecutivo dell'Agenzia internazionale per l'energia¹³, nonché dall'UNEP – *Environment and Trade Hub*¹⁴.

A livello europeo, tali appelli trovano riscontro nell'allineamento delle recenti misure presentate dalla Commissione europea per potenziare il bilancio dell'UE anche attraverso il nuovo Fondo per la ripresa (c.d. “Next Generation EU”), con il “Green Deal” annunciato lo scorso 11 dicembre e direttamente collegato all'obiettivo del raggiungimento della neutralità climatica dell'UE entro il 2050.

Per contro, la risoluzione dell'Assemblea generale (AG) del 2 aprile, in tema di solidarietà globale per combattere Covid-19, non contiene alcun riferimento alla “ripresa verde”. Essa si limita ad auspicare che il sistema ONU, sotto la *leadership* del suo Segretario generale, risponda in modo forte alla crisi attraverso una «global response based on unity, solidarity and renewed multilateral cooperation»¹⁵.

Ulteriore *rallentamento* o *accelerazione*, quindi, nelle attività di contrasto al cambiamento climatico? È sicuramente troppo presto per valutare se la pandemia cambierà effettivamente qualcosa. Al momento si possono avanzare soltanto alcune considerazioni.

La prima è che in passato, a fronte della crisi finanziaria del 2008-2009, erano già stati fatti appelli per una forte spinta verso la transizione verde anche a beneficio

¹⁰ Ivi.

¹¹ Enfasi aggiunta. Si veda www.un.org/en/observances/earth-day/message.

¹² Si veda unfccc.int/news/historic-chance-to-find-a-new-normal-and-safeguard-our-planet.

¹³ Si veda www.iea.org/commentaries/put-clean-energy-at-the-heart-of-stimulus-plans-to-counter-the-coronavirus-crisis.

¹⁴

Si

veda

wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/32205/Covid.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

¹⁵ A/RES/74/270.

della lotta contro il riscaldamento globale. Essi erano però rimasti sostanzialmente inascoltati¹⁶. Ciò sembrerebbe indicare, per quanto la precedente crisi finanziaria fosse di portata certamente inferiore rispetto alla crisi attuale causata dalla pandemia, che sarà molto complicato dare seguito a tali appelli anche nelle presenti circostanze. A tale riguardo, si segnala però un importante elemento di prassi, rilevante perché proviene da uno dei Paesi più colpiti dalla pandemia: la Spagna. La proposta di legge in tema di cambiamento climatico presentata lo scorso 19 maggio da parte del Governo spagnolo contiene un forte e rinnovato impegno verso la transizione energetica, ad esempio, per integrare le fonti rinnovabili di energia nel sistema elettrico. Ancor più significativo è il fatto che tale transizione sia stata descritta dal Governo come un'importante «driving force» per il processo di ripresa economica post-pandemia¹⁷.

La seconda considerazione, a carattere più generale, si ricollega all'appello contenuto nella risoluzione dell'AG del 2 aprile, in particolare, quello relativo alla necessità di trovare una risposta globale per il contrasto alla pandemia attraverso la solidarietà e una rinnovata cooperazione multilaterale. Sia la pandemia che il cambiamento climatico sono problemi globali, che non riguardano singoli Stati. In attesa di scoprire, prima di tutto a livello scientifico, quanto e se la diffusione del Covid-19 possa essere stata eventualmente accelerata anche dall'inquinamento da particolato atmosferico, soprattutto nelle zone più colpite dalla pandemia¹⁸, è evidente che la soluzione ad entrambi i problemi (globali) non può che essere di natura altrettanto globale.

Ora, in relazione alla pandemia, al di là dell'adozione della risoluzione non-vincolante dell'AG, il «paradosso supremo»¹⁹ del Consiglio di sicurezza (CS) è già stato messo in evidenza. Invece di agire come garante della sicurezza mondiale, il CS è stato sostanzialmente assente nelle fasi cruciali della pandemia e ha lasciato il campo sia ad approcci nazionali individuali, sia alla creazione di alleanze informali dominate egemonicamente da «like-minded States» e implicanti la progressiva marginalizzazione delle organizzazioni internazionali, prima fra tutte l'Organizzazione mondiale della sanità: «[m]oment de vérité pour le multilatéralisme, la pandémie aurait dû en provoquer un sursaut. Elle semble plutôt accélérer son déclin»²⁰.

Per alcuni aspetti la sorte della regolamentazione internazionale in tema di cambiamento climatico è stata simile. Come noto, l'evoluzione (o involuzione!) dell'Accordo di Parigi rispetto al Protocollo di Kyoto è consistita proprio nella sostituzione

¹⁶ Si veda www.economist.com/science-and-technology/2020/03/26/the-epidemic-provides-a-chance-to-do-good-by-the-climate.

¹⁷ Si veda www.climatechangenews.com/2020/05/18/spain-unveils-climate-law-cut-emissions-net-zero-2050.

¹⁸ Ciò creerebbe un collegamento diretto tra i due fenomeni con delle potenziali implicazioni giuridiche anche dal punto di vista degli obblighi degli Stati nei confronti degli individui sottoposti alla propria giurisdizione. Si veda l'articolo dell'*Economist* del 26 marzo che fa riferimento ad uno studio condotto dall'Università di Bologna: www.economist.com/science-and-technology/2020/03/26/airborne-particles-may-be-assisting-the-spread-of-sars-cov-2.

¹⁹ Si veda www.lemonde.fr/idees/article/2020/04/29/l-onu-symbole-du-desordre-mondial_6038075_3232.html.

²⁰ Ivi.

degli obblighi (di risultato) di riduzione delle emissioni di gas serra, sotto forma di target concordati a livello globale e multilaterale (c.d. “top-down approach”), con degli obblighi (di diligenza) di contribuzione alla riduzione delle emissioni il cui contenuto è determinato autonomamente da parte degli Stati (c.d. “bottom-up approach”). Tale cambio di prospettiva in senso “meno multilaterale”, da un lato, non ha comunque evitato che gli Stati Uniti decidessero di recedere dall’Accordo di Parigi a decorrere dal prossimo 4 novembre, dall’altro, non ha favorito un maggiore impegno individuale. Gli NDCs infatti, complessivamente considerati, sembra non raggiungano ancora il livello necessario a conseguire gli obiettivi dell’Accordo.

È evidente che la crisi dell’approccio globale e multilaterale nei diversi ambiti, sia nella risposta alla pandemia, che nell’attività di contrasto al cambiamento climatico, si inserisce nel più ampio mutamento dello scenario geopolitico internazionale degli ultimi anni, che ha visto il progressivo rafforzamento della sovranità degli Stati con l’emergere dei sovranismi a vari livelli, nonché il rallentamento della globalizzazione economica (già prima della pandemia si parlava di «slobalisation»)²¹, a favore di *trend* di commercio e investimenti a carattere tendenzialmente regionale e non più globale.

È dunque inevitabile l’incapacità della Comunità internazionale di riaffermare una soluzione globale al problema del cambiamento climatico? Non necessariamente. Va infatti ricordato che in un settore strettamente collegato a quello dei cambiamenti climatici la Comunità internazionale ha già dato (e continua a dare) una risposta globale, peraltro molto efficace. Negli anni ottanta essa aveva improvvisamente preso coscienza del fatto che i clorofluorocarburi (Cfc), che sono anche un gas a effetto serra, stavano distruggendo la fascia di ozono che protegge dai raggi ultravioletti. A seguito della scoperta i Cfc erano stati messi al bando grazie ad un forte intervento multilaterale, in particolare, attraverso l’adozione della Convenzione di Vienna sulla protezione dello strato di ozono del 1985 e del Protocollo di Montreal sulle sostanze che danneggiano lo strato di ozono del 1987. La Convenzione e il Protocollo sono stati i primi trattati, nella storia dell’ONU, a ricevere una ratifica universale. Ad oggi, gli scienziati prevedono che se l’implementazione del Protocollo di Montreal verrà mantenuta ai livelli attuali, entro il 2050 il problema globale del buco dell’ozono sarà risolto.

Si noti peraltro che la risposta globale al problema dei Cfc si era resa necessaria in quanto, così come accade per i gas a effetto serra, non avrebbe avuto senso regolamentare la produzione e il consumo delle sostanze che danneggiano lo strato di ozono a livello locale, nazionale o regionale (questo è invece l’approccio adottato con riferimento all’inquinamento dell’aria, ad esempio, con le normative nazionali di recepimento della direttiva 2008/50/CE sulla qualità dell’aria) dato che, qualunque fosse stata la provenienza di tali sostanze, esse si sarebbero velocemente associate nella stratosfera con effetti globali. Altra caratteristica interessante di tale regime internazionale è che, al tempo in cui esso fu adottato, non erano ancora visibili danni diretti alle persone, ma soltanto all’ambiente (la drammatica scoperta del buco nell’ozono antartico nel 1985). L’intervento globale trovava quindi giustificazione in forza del principio di precauzione.

²¹ Si veda <https://www.economist.com/leaders/2019/01/24/the-steam-has-gone-out-of-globalisation>

Il perdurante successo del regime internazionale per la protezione dello strato di ozono dimostra che trovare una risposta globale ad un problema globale è possibile. È significativo, peraltro, che tra i vari fattori che hanno contribuito, e tuttora contribuiscono, a tale successo²², vi sia la spinta verso la sostituzione delle sostanze che danneggiano lo strato d'ozono con alternative più sostenibili, anche grazie alla forte partecipazione del settore privato alle attività e alle riunioni del Protocollo di Montreal.

Al netto delle differenze che caratterizzano i due regimi, la Comunità internazionale potrebbe prendere spunto proprio dal regime sulla protezione dello strato di ozono e decidere, come peraltro suggerito anche nel citato studio dell'Università di Oxford, di rinnovare l'impegno multilaterale per affrontare il cambiamento climatico anche attraverso una "ripresa verde" dalla pandemia: «the lead up to the postponed COP26 to 2021, hopefully after the peak of COVID-19 crisis, offers an opportunity for countries to collaborate and share knowledge on climate-positive economic recovery packages. Global collaboration and strengthening the mandate and financing of global decision-making bodies is essential, not only to ensure an effective response to the virus, but also to facilitate ongoing collaboration in the climate domain»²³.

²² Gli altri fattori, propri del regime internazionale per la protezione dello strato d'ozono, a differenza di quello sul cambiamento climatico, sono il fatto che il primo stabilisca dei limiti molto chiari (*top-down*) di produzione e consumo delle sostanze che danneggiano l'ozono; il fatto che sia molto più costoso ridurre i gas serra rispetto a queste ultime; il fatto che le attività di produzione delle sostanze che danneggiano lo strato di ozono siano quantitativamente inferiori rispetto al complesso di attività che causano il cambiamento climatico; la presenza di un meccanismo di *compliance* del Protocollo di Montreal molto efficace; nonché il dato, certamente non trascurabile, che gli Stati Uniti non solo siano Parti del regime di Montreal, ma vi partecipino attivamente.

²³ *Will COVID-19 Fiscal Recovery Packages*, cit., 16.

Il contributo delle Nazioni Unite allo sviluppo dell'*International Cybersecurity Law*

Gian Maria Farnelli

Ricercatore di Diritto internazionale, Università di Bologna

Lo «spazio cibernetico» ha acquisito una crescente rilevanza sin dalla progettazione del «world wide web» ad opera di Berners-Lee [nel 1989](#). La capacità della rete di collegare le persone e di veicolare contenuti e informazioni è divenuta una parte irrinunciabile della attualità, come il periodo di *lockdown* imposto dall'emergenza sanitaria da COVID-19 [ha dimostrato](#).

In virtù di tale importanza tanto dello spazio cibernetico quanto di internet come sua infrastruttura portante, gli Stati hanno analizzato con crescente interesse le applicazioni strategico-militari della «tecnologia di informazione e comunicazione» (*Information & Communication Technology*, ICT). Bastino in questo senso gli esempi quali il *malware* STUXNET, tramite cui l'Amministrazione statunitense [avrebbe ritardato il progetto iraniano di arricchimento](#) dell'uranio; o i tre *ransomware* WannaCry, Petya e NotPetya, tramite i quali sono stati portati attacchi incapacitati a infrastrutture essenziali, quali il servizio sanitario britannico o la rete elettrica ucraina, da *hackers* che [si ritiene siano vicini alla Federazione russa](#).

In questo modo, lo spazio cibernetico si è accreditato sempre di più come un nuovo teatro di conflitti, come giustamente rilevato durante il [vertice NATO di Varsavia del luglio 2016](#). Lo spazio cibernetico si è quindi affiancato allo spazio cinetico come luogo di esercizio della forza, da parte tanto degli Stati che di attori non statali. Ciò perché nello spazio cibernetico la tradizionale asimmetria tra Stati e attori non statali nell'accesso agli strumenti bellici viene meno. Anche per questo motivo si è palesata in epoca recente la necessità di adeguare l'attuale sistema giuridico internazionale alle nuove sfide rappresentate dallo spazio cibernetico e più in generale dalla ICT, onde evitare che esso si caratterizzi come una «terra di nessuno» in cui la fondamentale norma sul divieto dell'uso della forza venga meno.

L'esigenza di tale adeguamento è stata indicata per la prima volta in seno alle Nazioni Unite più di vent'anni fa. Nel 1998, l'Assemblea generale adottò la [risoluzione 53/70](#) su [proposta della Federazione russa](#), in cui si esprimeva la preoccupazione che la ICT potesse essere impiegata per scopi «inconsistent with the objectives of maintaining international stability and security». Nella stessa risoluzione si invitavano gli Stati a esprimere le proprie considerazioni circa «[a]dvisability of developing international principles that would enhance the security of global information and telecommunications systems and help to combat information terrorism and criminality» e si incaricava il Segretario generale di predisporre un rapporto annuale sul tema della rilevanza della ICT per la sicurezza internazionale. Inoltre, si inseriva ufficialmente nell'agenda dell'Assemblea il tema «Developments in the field of information and telecommunications in the context of international security».

Dal 2004, a seguito della [risoluzione 58/32](#) dell'Assemblea generale, il Segretario generale è stato affiancato da un Gruppo esperti governativi (*Group of Governmental Expert*, GGE) incaricati di assisterlo nello studio della tematica. Il GGE, costituito inizialmente da 15 membri, divenuti 20 nel 2014 e 25 nel 2016, è stato fino al 2017 l'unico organismo in seno alle Nazioni Unite incaricato di analizzare i riflessi dello sviluppo della ICT sulla pace e sicurezza internazionale, in considerazione del «increased reporting that States are developing ICTs as instruments of warfare and intelligence, and for political purposes» indicato già nel primo [rapporto del 2010](#).

Nonostante alcune proposte dottrinali nel senso dell'opportunità di [elaborare un quadro regolamentare ad hoc](#), il GGE si è espresso nel senso di considerare il diritto internazionale esistente applicabile allo spazio cibernetico e alle sfide poste dalla ICT. Basti ricordare in questo senso il par. 19 del secondo [rapporto del GGE del 2013](#), dove si legge che «[i]nternational law, and in particular the Charter of the United Nations, is applicable and is essential to maintaining peace and stability and promoting an open, secure, peaceful and accessible ICT (...) environment». Nel rapporto del 2013 si indica inoltre che nello spazio cibernetico trovino applicazione anche «international norms and principles that flow from sovereignty» (par. 20), nonché le regole sulla responsabilità internazionale (par. 23). La posizione del GGE è stata approvata e sostenuta dall'Assemblea generale, che con la [risoluzione 68/243](#) ha invitato gli Stati a prendere in considerazione il rapporto del 2013.

L'Assemblea ha reiterato e rafforzato tale posizione con la [risoluzione 70/237](#), in cui si raccomanda agli Stati di seguire le “linee guida” stabilite nel terzo [rapporto del GGE del 2015](#). In tale ultimo studio, il GGE, oltre a reiterare la centralità della Carta ONU anche per le relazioni internazionali nello spazio cibernetico, ha invitato gli Stati ad applicare alcuni principi fondamentali della Carta anche ai loro rapporti con riguardo alla ICT e richiamato la loro responsabilità relativamente a tali infrastrutture in base alla considerazione secondo cui «States have jurisdiction over the ICT infrastrucutre located within their territory» (par. 28). Tra i principi della Carta esplicitamente richiamati dal GGE vale la pena menzionare il rispetto dei diritti umani, il principio dell'uguaglianza sovrana degli Stati e il regolamento pacifico delle controversie, il divieto di utilizzo della minaccia o dell'uso della forza e il principio di non ingerenza negli affari interni degli Stati codificati all'art. 2 della Carta ONU.

Le risoluzioni appena citate sono state adottate per *consensus*, a dimostrazione dell'ampia condivisione dei principi in esse delineate da parte della Comunità internazionale. Questo fatto risulta di particolare interesse ai fini della qualificazione di queste risoluzioni quali elementi di prassi successiva utili a interpretare la Carta ONU, seguendo il ragionamento fatto proprio dalla Commissione di diritto internazionale nell'ambito dei lavori su [accordi e prassi successiva nell'interpretazione dei trattati](#) (conclusione 12). Si potrebbe sostenere, quindi, che nell'ambito di applicazione “spaziale” della Carta ONU ricada, oggi, lo spazio cibernetico, oltre a quello cinetico.

Purtroppo, tale posizione non è sufficiente a risolvere i dubbi circa la precisa portata dell'applicazione della Carta allo spazio cibernetico. In particolare, appare chiaro come il richiamo alla sovranità dello Stato relativamente alle infrastrutture telematiche presenti

sul suo territorio non risolva totalmente i problemi collegati alla sua responsabilità con riguardo ad eventuali attacchi mediante ICT, in considerazione delle difficoltà tecniche di individuazione dell'autore e, quindi, di attribuzione della condotta. Non è altrettanto chiaro se sullo Stato incomba un obbligo di vigilanza nel senso di impedire che ICT entro la sua sovranità siano utilizzate, direttamente o indirettamente, per arrecare danni ad altri Stati.

Queste problematiche, che avrebbero dovuto essere oggetto di ulteriori lavori del GGE, risultano ancora non approfondite. Ciò anche a causa della brusca interruzione del confronto diplomatico e normativo condotto in sede ONU dalle Grandi potenze. Nel 2017, le forti tensioni geopolitiche tra un gruppo di Stati guidato dagli Stati Uniti e uno guidato dalla Federazione russa hanno indotto il GGE ad adottare due distinti rapporti, che hanno dato origine a due proposte di risoluzione all'Assemblea generale: una [promossa dai Paesi occidentali](#), l'altra [promossa da un gruppo di Stati guidati dalla Federazione russa e dalla Repubblica popolare cinese](#).

Le due proposte sono state successivamente adottate dall'Assemblea generale rispettivamente come [risoluzione 73/266](#) e [risoluzione 73/27](#), cristallizzando così la impossibilità di comporre le divergenze tra i due blocchi. Tale contrapposizione, fondata sulla competizione tra i due gruppi per affermare la propria *leadership* nello spazio cibernetico, riguarda apparentemente l'esatta applicazione della Carta ONU ad attività mediante ICT che possa arrecare danni ad uno Stato, con particolare riguardo al diritto alla legittima difesa individuale e collettiva che potrebbe derivare da tali operazioni.

Tale divergenza si può desumere analizzando comparativamente le dichiarazioni di Michele G. Markoff, *Deputy Coordinator for Cyber Issues* statunitense, e di [Andrey Krutskikh](#), Rappresentante speciale russo per la Cooperazione internazionale su *Information Security*. Risulta tanto di interesse quanto paradossale notare come i rappresentanti dei due Stati siano concordi nell'individuare un disaccordo, pur invocando entrambi la medesima posizione di merito, ossia l'applicazione del diritto internazionale classico anche allo spazio cibernetico e alla ICT.

Il [delegato statunitense](#), infatti, ha sostenuto che il fallimento delle trattative diplomatiche in seno al GGE sarebbe derivato dalla scarsa chiarezza del linguaggio del Rapporto finale presentato dal GGE nel biennio 2016-2017, il quale, contrariamente alla volontà degli Stati Uniti, non faceva emergere con chiarezza una posizione a favore dell'applicazione del diritto internazionale umanitario, del diritto naturale di legittima difesa e delle norme sulla responsabilità degli Stati, con particolare riguardo alla liceità delle contromisure, in quanto alcuni Stati avrebbero ritenuto che il riferimento allo *jus ad bellum* «would be incompatible with the message the Group should be sending regarding the peaceful settlement of disputes and conflict prevention». Il [Rappresentante speciale russo](#) ha, a sua volta, individuato la ragione del fallimento dei lavori del GGE del 2017 nel «fundamental political disagreement among the participants concerning their visions of the future of the global information space and the principles by which it will be regulated». Questa divergenza politica sostanziale sarebbe stata generata principalmente dalla posizione dei Paesi occidentali, interessati a imporre un quadro normativo che legittimasse l'uso della forza nello spazio cibernetico, forti della loro supremazia

tecnologica.

A causa di questa spaccatura, la prosecuzione dei lavori sullo studio del rapporto tra spazio cibernetico, ICT e diritto internazionale sarà portata avanti in due fori di discussione paralleli per il periodo 2019-2021. Da un lato, continuerà ad operare il GGE, dall'altro, la già citata [risoluzione 73/27](#) ha istituito un «open-ended working group» (OEWG) al fine di rendere la negoziazione sulla ICT in seno alle Nazioni Unite «more democratic, inclusive and transparent» (par. 5). I due organismi svolgeranno funzioni simili. Entrambi sono chiamati a valutare come il diritto internazionale esistente si applichi allo spazio cibernetico e valutare eventuali misure di *confidence building* da suggerire agli Stati. Stando ai primi documenti pubblicati dall'OEWG, in particolare alla [seconda bozza del Rapporto](#) del 2020, questo nuovo organismo non pare volersi discostare dalla posizione già espressa dal GGE secondo cui il diritto internazionale esistente sia applicabile allo spazio cibernetico e alle attività mediante ICT (paragrafi 26-37). Il Segretario generale ha comunque invitato gli Stati a far pervenire loro osservazioni scritte su tale posizione – adempimento cui alcuni governi, quale quello [francese](#), hanno già dato seguito.

Ciò che differenzia i due organismi è la loro composizione. Il GGE, presieduto dal Brasile per il biennio 2019-2021, è tuttora composto solo da [25 Stati membri](#) delle Nazioni Unite e porterà avanti un'interlocuzione solo con le principali organizzazioni regionali. L'OEWG, cui partecipano invece tutti gli Stati dell'ONU e che sarà [presieduto dalla Svizzera per il biennio 2019-2020](#), coinvolgerà nei suoi lavori tutti i soggetti interessati, comprese le organizzazioni internazionali non interpellate dal GGE e gli attori non statali. Proprio l'interlocuzione con questi soggetti pare di interesse. La posizione secondo cui la Carta ONU si applicherebbe alle relazioni tra gli Stati nello spazio cibernetico e alle attività mediante ICT è già stata fatta propria da altre organizzazioni internazionali, tra cui spiccano il G7 con la "[Dichiarazione sul comportamento responsabile degli Stati nel ciberspazio](#)" del 2016, e la NATO con la seconda edizione del "[Manuale di Tallin](#)", adottata dal *Cyber Defence Centre of Excellence* nel 2017.

Non è poi da sottovalutare l'importanza che gli attori non statali hanno in questo ambito. Si fa in particolare riferimento alla *business community*, la quale detiene la maggior parte dei *know how* su come svolgere attività mediante ICT. Si può fare riferimento in questo senso alla proattività di Microsoft, che ha lanciato varie iniziative tra cui giova citare quella delle "[International Cybersecurity Norms](#)" contenute in apposito *policy paper* del 2015, la proposta di una "[Digital Geneva Convention](#)" del 2017 e la campagna di sensibilizzazione globale lanciata nel 2018 dall'eloquente titolo "[Digital Peace Now](#)". Come è chiaro, le tre iniziative mirano a spingere gli Stati a ridurre le proprie attività ostili nello spazio cibernetico e attraverso ICT.

In conclusione, si può rilevare come l'applicazione del diritto internazionale allo spazio cibernetico sia argomento di grande attualità. Nonostante le difficoltà diplomatiche sopra indicate, l'ONU continua a svolgere un ruolo guida anche in questo settore, coinvolgendo gli Stati, nonché altri soggetti interessati appartenenti alla società civile.

L'impatto della pandemia sul mercato del lavoro giovanile: la possibile nascita della "lockdown generation"

Luca Martelli

Dottorando di ricerca in "Governo dell'Impresa, dell'Amministrazione e della Società nella Dimensione Internazionale", Università degli studi di Teramo

Sono del 29 aprile 2020 e del 27 maggio 2020 la terza¹ e la quarta² edizione del monitoraggio *COVID-19 and the world of work* con cui l'OIL (Organizzazione internazionale del lavoro) analizza l'impatto della pandemia sul mondo del lavoro.

Con la prima e la seconda edizione, precedentemente analizzate ([Martelli, Osorin](#)), l'OIL rappresentava la propria difficoltà nel determinare stime reali su tale impatto, a causa delle dimensioni "senza precedenti" della diffusione pandemica, fino alla decisione di rivisitare la propria metodologia per la produzione delle stime globali di ore di lavoro, perdute nel secondo trimestre del 2020, a mezzo di un nuovo «modello di previsioni a breve termine» («nowcasting»).

Con il presente contributo, si analizzerà il tema principale delle due nuove note di aggiornamento dell'OIL, corrispondente all'incremento esponenziale del tasso di disoccupazione giovanile risultante dai dati raccolti nel primo e secondo trimestre del 2020³. Infatti, le prospettive per il terzo trimestre del 2020 continuano ad essere disastrose, con una riduzione delle ore lavorate totali di circa il 10,7% rispetto all'ultimo trimestre del 2019, equivalente a 305 milioni di posti di lavoro a tempo pieno, presumendo una settimana lavorativa di 48 ore e utilizzando i dati aggiornati. In tale contesto, i più colpiti dalle conseguenze economiche e sociali della pandemia risultano essere proprio i giovani che rischiano di rimanere segnati dalla crisi in atto per tutta la loro vita lavorativa, portando così alla nascita di una c.d. *lockdown generation*.

Rispetto al primo trimestre del 2020, le stime aggiornate della quarta edizione confermano una riduzione del numero di ore lavorate pari al 4,8% e corrispondenti a circa 135 milioni di unità equivalenti di lavoro a tempo pieno, ipotizzando una settimana lavorativa di 48 ore. Quindi, rispetto alla terza edizione, questa stima aggiornata prevede una revisione a rialzo di circa 7 milioni di posti di lavoro rispetto al primo trimestre, mentre mantiene invariata la stima di riduzione del numero di posti di lavoro nel secondo trimestre, equivalente a 305 milioni di unità di lavoro a tempo pieno.

Purtroppo, dalle indagini compiute dall'OIL congiuntamente ai propri partner ed enti di riferimento, risultano proprio i giovani i più colpiti dalla crisi scaturita dalla diffusione del COVID-19. Agli inizi della crisi, a livello mondiale, oltre 267 milioni di giovani non

¹ Per visionare la terza edizione di aggiornamento dell'OIL, si veda [qui](#).

² Per visionare la quarta edizione di aggiornamento dell'OIL, si veda [qui](#).

³ Nello stesso documento l'OIL attesta che tutti i numeri citati nella quarta edizione sono stati calcolati sulla base dei dati disponibili al 17 maggio 2020.

lavoravano e non studiavano e circa 178 milioni di giovani lavoratori lavoravano in settori, poi risultati fortemente colpiti dalla pandemia⁴. Di questi ultimi, un giovane su sei ha smesso di lavorare dall'inizio della crisi COVID-19 e, per i giovani che hanno continuato a lavorare, l'orario di lavoro è diminuito del 23%⁵. A questo vanno aggiunte le gravi interruzioni subite dalla formazione tecnica e professionale per la chiusura delle relative scuole, nonché della formazione compiuta direttamente sul posto di lavoro.

Dunque, tre risultano essere le principali conseguenze della diffusione del COVID-19 sul mercato del lavoro giovanile: 1) l'interruzione dell'istruzione e della formazione; 2) la perdita di posti di lavoro e il crollo delle imprese e delle start-up; 3) l'emergere di maggiori difficoltà nella ricerca di lavoro. Da queste, poi, scaturiscono ulteriori effetti corollari tra cui la riduzione delle potenziali opportunità di lavoro e di reddito, anche futuro, la mancata possibilità di transizione a posti di lavoro migliori e soprattutto la concentrazione dei giovani verso lavori appartenenti all'economia informale. Questa va intesa come l'insieme di fenomeni economici tra loro distinti, ma accomunati dall'avere ad oggetto attività di produzione e distribuzione di beni e servizi non risultanti alla contabilità nazionale. In tal senso, vi rientrano l'economia criminale, la cui componente informale è la produzione illecita di beni e servizi illegali; l'economia domestica, la cui componente informale è la produzione legale di beni e servizi, orientata non al mercato, ma all'autoconsumo familiare o al consumo di un gruppo sociale altamente ristretto; l'economia nascosta, la cui componente informale è la produzione illegale di beni e servizi leciti. In quest'ultimo, in particolare, rientrano il lavoro non registrato e l'evasione fiscale⁶.

Su tale ultimo aspetto, l'OIL pone un'attenta riflessione, spiegando come l'occupazione informale tenda ad essere caratterizzata da condizioni di lavoro precarie e di scarsa qualità, insieme ad una limitata rappresentanza sindacale e ad un guadagno nettamente inferiore rispetto a quello da lavoro in una economia formale⁷. Di conseguenza, insieme ad una limitata capacità di risparmio, i giovani sono particolarmente vulnerabili alle variazioni del reddito nei periodi di crisi economica come quello in atto. Purtroppo, quasi il 77% (corrispondenti a 328 milioni) di giovani lavoratori nel mondo sono occupati in lavori riconducibili all'economia informale, contro il 60% dei lavoratori adulti, e il tasso di informalità tra giovani si spinge ad oltre il 95% nei Paesi a basso reddito e al 91,4% nei Paesi a reddito medio-basso, oltre 8 punti percentuali in più rispetto a quello degli adulti⁸.

Infine, l'OIL rappresenta un dato non di poco conto secondo cui i giovani al di sotto dei 30 anni rappresentano circa il 70% dei flussi migratori internazionali e la principale ragione di spostamento risulta proprio la ricerca di una posizione lavorativa migliore. In tal senso, molti giovani migranti hanno subito delle perdite economiche a causa della chiusura dei luoghi di lavoro e delle frontiere che non ha consentito loro di tornare al Paese di origine e al tempo stesso lavorare. A questo va aggiunto che, rispetto agli adulti, i giovani sono più presenti nei settori maggiormente colpiti, in particolare in quelli dei servizi di

⁴ Dati risultanti dall'indagine eseguita dall'OIL congiuntamente all'UNESCO ed alla Banca mondiale.

⁵ Dati risultanti dall'indagine eseguita dall'OIL congiuntamente ai partner dell'iniziativa "Decent Jobs for Youth" (Lavori dignitosi per i giovani), volta a promuovere l'occupazione giovanile e garantire che i giovani abbiano accesso a un lavoro dignitoso in linea con l'Agenda 2030 dell'ONU per lo sviluppo sostenibile.

⁶ Sul concetto di economia informale e sull'impegno dell'OIL alla transizione da una economia informale ad una formale del mercato del lavoro si veda [qui](#).

⁷ Per un approfondimento dell'OIL sul rapporto tra economia informale e COVID-19 si rinvia [qui](#).

⁸ Per ricostruzioni statistiche ancora più dettagliate, si veda la tabella A1 del quarto aggiornamento OIL. *Osservatorio sulle attività delle organizzazioni internazionali e sovranazionali, universali e regionali, sui temi di interesse della politica estera italiana* - www.osorin.it - comint@sioi.org
SIOI - Palazzetto di Venezia - Piazza di San Marco, 51 - 00186 - ROMA

alloggio, di ristorazione e nel commercio all'ingrosso e al dettaglio. In tal senso, l'OIL precisa ulteriormente che quasi tre quarti dei giovani che lavorano in questi quattro settori più colpiti (131 milioni di giovani) sono occupati in lavori dell'economia informale, con le complicazioni già descritte precedentemente.

In conclusione, l'esclusione dei giovani dal mercato del lavoro è attualmente uno dei maggiori pericoli sociali, definito dall'OIL nella propria nota di aggiornamento come il «pericolo di avere una generazione bloccata», appunto una c.d. *lockdown generation*. Per evitare tale fenomeno, l'OIL riprende i quattro pilastri politici già presentati nelle precedenti note di aggiornamento⁹, aggiungendo ad essi la nuova esortazione a tenere conto di politiche che evitino la perdita del potenziale produttivo per un'intera generazione attraverso la considerazione dell'attuale impatto pandemico sui giovani. In tal senso, risultano le politiche macroeconomiche di sostegno all'istruzione, alla formazione ed allo sviluppo di competenze tecnologiche come quelle digitali e l'*e-learning*, l'apprendimento sul lavoro, l'imprenditorialità giovanile, la protezione sociale e il miglioramento dei diritti e delle condizioni di lavoro dei giovani. Altri esempi promossi dall'OIL in tal senso risultano, laddove realizzabili, i programmi di garanzia del lavoro e della formazione ad ampio raggio per i giovani, volti a proteggerli dall'esclusione a lungo termine dal mercato del lavoro. Tra questi, viene citato il programma "Garanzia giovani" dell'Unione europea.

⁹ I pilastri sono: 1) *Sostenere l'economia e il lavoro*, a mezzo di politica fiscale espansiva, politica monetaria espansiva, prestiti e sostegno finanziario a settori specifici; 2) *Supportare le imprese, l'occupazione e i redditi* a mezzo l'estensione della protezione sociale a tutti, l'attuazione di misure a salvaguardia dell'occupazione, supporto finanziario e sgravi per le imprese; 3) *Proteggere i lavoratori e le lavoratrici* a mezzo del rafforzamento delle misure su salute e sicurezza sul lavoro, l'adeguamento dell'organizzazione del lavoro, la prevenzione della discriminazione e l'esclusione, l'accesso alla salute per tutti i lavoratori, l'accesso alle ferie retribuite; 4) *Trovare soluzioni attraverso il dialogo sociale* a mezzo del rafforzamento delle capacità e la resilienza delle organizzazioni dei datori di lavoro e dei sindacati, del rafforzamento delle capacità dei governi, del dialogo sociale, della contrattazione collettiva, nonché delle istituzioni e dei processi per le relazioni industriali.



SIOI

UNA Italy

OSSERVATORIO

sulle attività delle organizzazioni internazionali e sovranazionali, universali e regionali, sui temi di interesse della politica estera italiana

Il Consiglio d'Europa: le iniziative relative alla lotta alla pandemia da COVID-19 nel contesto europeo

Francesco Gaudiosi

Dottorando di ricerca in Diritto internazionale, Università degli Studi della Campania Luigi Vanvitelli

1. Premessa. – L'evoluzione delle dinamiche sanitarie legate alla diffusione del COVID-19 ha avuto innegabili ripercussioni politiche e giuridiche sul piano internazionale e regionale. Le sue implicazioni su scala globale hanno indotto numerose organizzazioni internazionali ad intervenire, nell'ambito delle competenze loro attribuite dai rispettivi trattati istitutivi, al fine di operare in tutte quelle aree d'azione contingenti alla materia sanitaria, in tal caso evidentemente esercitata dall'OMS.

Nell'ambito regionale europeo, oltre all'apporto centrale dell'Unione europea quale organizzazione che in tale contesto si è prevalentemente occupata dell'aspetto delle politiche macroeconomiche dei suoi Stati membri e degli aiuti di Stato autorizzati dalla sua Commissione per finanziare le politiche economiche dei Paesi membri, anche il Consiglio d'Europa ha curato l'impatto che tale pandemia ha avuto sulla tutela dei diritti fondamentali previsti e tutelati dalla Convenzione europea sui diritti umani (CEDU). Le sue competenze coprono infatti un raggio di azione che riguarda principalmente la tutela dei diritti fondamentali, il rispetto della democrazia e dello stato di diritto (c.d. *rule of law*) nei suoi 47 Stati membri, tra cui tutti i 27 Stati dell'UE.

In relazione all'emergenza sanitaria causata dalla pandemia da COVID-19, il Consiglio d'Europa si è trovato di fronte alla complessa sfida di tutelare alcuni principi e libertà fondamentali che, nell'attuale contesto, sono stati temporaneamente limitati o soppressi, sollevando non poche perplessità sulla compatibilità delle misure adottate con la tutela dei diritti umani, sia sotto il profilo dell'ordinamento internazionale, sia dei sistemi costituzionali degli Stati membri del Consiglio d'Europa, che sono tutti parti della CEDU.

2. Il ruolo del Consiglio d'Europa in relazione all'emergenza COVID-19 - Il Consiglio d'Europa (CoE) è stato particolarmente attivo nel fronteggiare l'emergenza sanitaria nel contesto europeo. Pur essendo un'organizzazione internazionale con finalità di ordine generale nel panorama europeo, lo scopo principale per cui fu istituita, a Londra nel maggio 1949, è quello di promuovere negli Stati membri lo stato di diritto, la democrazia e la tutela dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

Tale organizzazione opera sia mediante strumenti giuridici tipicamente inquadrabili nella categoria del c.d. *soft-law*, definendo quell'insieme di atti che, seppur ascrivibili nel novero dell'ordinamento internazionale, non posseggono un grado di vincolatività *uti universi*, sia mediante accordi e convenzioni, i quali solo se debitamente ratificati divengono giuridicamente vincolanti. Tale premessa risulta significativa se si considera che, nel contesto legato all'emergenza COVID-19, il CoE ha emanato raccomandazioni e linee guida che, seppur prive di efficacia vincolante,

afferiscono a convenzioni costrittive per quasi tutti i suoi Stati membri, che si sono impegnati a recepirle nei singoli ordinamenti nazionali.

In relazione all'emergenza COVID-19, il Consiglio d'Europa si è mosso attraverso quattro direttrici fondamentali: la protezione del diritto all'istruzione; la tutela dei detenuti; il coinvolgimento di rifugiati qualificati nel settore sanitario; l'intelligenza artificiale. Tutti gli ambiti di azione di cui ci occuperemo trovano una loro applicazione sostanziale all'interno di un documento informativo (c.d. [toolkit](#)) curato dallo stesso Segretario generale del CoE che passa in rassegna le aree di azione e gli ambiti di tutela dell'organizzazione nell'attuale contesto emergenziale. Il [documento](#) verte sulle seguenti aree principali: le condizioni di derogabilità alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo in situazioni di emergenza; il rispetto dello stato di diritto e dei principi democratici nei contesti di natura emergenziale, compresa la delimitazione della portata e della durata di tali misure; le norme fondamentali in materia di diritti umani, compresa la libertà di espressione; la protezione della vita privata e dei dati personali; la protezione dei gruppi vulnerabili dalla discriminazione; il diritto all'istruzione e la protezione dalla criminalità e tutela della vittime di reato, in particolare per quanto riguarda la violenza di genere. Prima di esaminare le quattro aree di azione già indicate e che sono presenti nel documento a carattere informativo di cui al par.3 del lavoro, pare opportuno soffermarsi sul primo punto – relativamente alle condizioni di deroga per la sicurezza nazionale, e sull'interessante tema della violenza di genere in relazione all'emergenza sanitaria.

Con riferimento alle condizioni di deroga in caso di emergenza (art. 15 CEDU, in base al quale gli Stati parti possono adottare «misure in deroga alle obbligazioni previste nella presente Convenzione nella stretta misura in cui la situazione lo esiga e a condizione che tali misure non siano in contraddizione con le altre obbligazioni derivanti dal diritto internazionale»), il documento considera le molteplici previsioni normative che gli Stati membri possono prendere in considerazione sulla base della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, con riferimento agli articoli 5, parr. 1-2, e 8-11 CEDU e dell'art. 2, par. 3, Protocollo n. 4 alla Convenzione, riguardo alle disposizioni normative in materia sanitaria ed alle misure di natura eccezionale che possono richiedere deroghe agli obblighi degli Stati nell'ambito della CEDU.

In tal caso l'ambito di valutazione sulla portata delle restrizioni attuate a livello nazionale, oltre alle misure adottate volte a giustificare tale deroga, è rimesso alla piena discrezionalità del singolo Stato membro. Purtroppo, il documento provvede a richiamare quei diritti della Convenzione non sottoponibili ad alcun regime di deroga: il diritto alla vita, salvo nel contesto di atti di guerra legittimi (art. 2), il divieto di tortura e di pene o trattamenti inumani o degradanti, (art. 3), il divieto della schiavitù e della servitù (art. 4, par. 1) e la regola *nulla poena sine lege* di cui all'art. 7.

In questo contesto, peraltro, una deroga ai sensi dell'art. 15 CEDU non è subordinata all'adozione formale dello stato di emergenza o di un regime analogo a livello nazionale. Al contempo, qualunque deroga deve possedere una chiara disposizione normativa che ne legittimi l'invocazione nell'ordinamento nazionale al fine di evitare possibili condizioni di arbitrarietà e deve essere strettamente necessaria

per far fronte allo stato di emergenza. Infine, come anche da prassi giurisprudenziale della Corte europea dei diritti umani, le deroghe sono state accettate dalla Corte per giustificare alcune eccezioni alle norme CEDU, ma non possono mai giustificare un'azione contraria ai principi fondamentali di legalità e proporzionalità.

Per quanto attiene invece ai profili di protezione delle vittime di reati, il documento in questione pone in evidenza il netto incremento di numeri di violenza domestica, sessuale e di genere, legati al confinamento domestico nei mesi di *lockdown*. Il CoE prende in considerazione a tal proposito la Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica (Convenzione di Istanbul), entrata in vigore nel 2014 e ratificata da 33 Stati (inclusa l'Italia) e dall'Unione europea, quale strumento normativo di fondamentale importanza nelle attuali circostanze di violenza domestica.

Un ulteriore strumento giuridico di cui il Consiglio d'Europa invita a tenere in conto e ad attuare debitamente all'interno degli Stati che hanno provveduto a ratificarlo, è la Convenzione di Lanzarote del 25 ottobre 2007 sulla protezione dei bambini contro lo sfruttamento e gli abusi sessuali, entrata in vigore nel 2010 e ratificata da 45 Stati membri del CoE (tra cui l'Italia), al fine di denunciare la violenza, i maltrattamenti e gli abusi sessuali avvenuti durante il periodo di emergenza sanitaria e di confinamento domestico. In tali circostanze di protezione e tutela di vittime di reati il CoE, oltre ad invitare gli Stati ad adempiere agli obblighi giuridici che questi ultimi si sono impegnati a ratificare, considera l'importante ruolo della cooperazione interstatale al fine di migliorare le disposizioni in materia di diritto penale, i poteri procedurali e la cooperazione internazionale necessaria per far fronte a queste minacce.

3. Le quattro direttrici fondamentali dell'azione del CoE in relazione alla pandemia – Riguardo al primo profilo menzionato, il [dipartimento](#) dell'educazione si sta adattando alla situazione attuale cercando di determinare standard di istruzione comuni nell'ambito della Commissione per le politiche e le pratiche dell'istruzione (Steering Committee for Education Policy and Practice, CDPPE) fornendo risorse ad insegnanti ed altri professionisti dell'educazione in tempi di COVID-19. Nell'attuale contesto pandemico, il rischio che tale Commissione ha posto all'attenzione del Consiglio d'Europa è legato alle eventuali disparità o mancanze di un adeguato diritto all'istruzione in tutti i suoi Stati membri, che potrebbero seriamente pregiudicare il godimento del diritto in questione da parte di tutti quegli studenti che, in tale contesto emergenziale, si trovano nelle condizioni di ricevere una modalità di istruzione alternativa, rispetto al tradizionale mezzo scolastico, legato all'erogazione della didattica da remoto.

L'obiettivo del programma Istruzione del CoE è sostenere gli Stati membri nello sviluppo di politiche, normative e prassi al fine di promuovere sistemi educativi di qualità e inclusivi per tutti gli studenti. L'istruzione è uno dei settori maggiormente colpiti da questa crisi. Le autorità educative nei 50 Stati contraenti (Italia inclusa) della [Convenzione culturale europea](#) si trovano ad affrontare la sfida di garantire la continuità

dell'istruzione, compresi la valutazione e gli esami, nonché di ridurre al minimo l'impatto di tali repentini cambiamenti del mezzo didattico su studenti e personale scolastico. In tal senso, adeguate risposte possono far riferimento ai principi fondamentali della Convenzione culturale europea e dall'*acquis* del Consiglio d'Europa, come il [Quadro di riferimento delle competenze per la cultura democratica](#), documento che sottolinea il ruolo cardine della cultura ed della promozione dei valori democratici attraverso l'istruzione.

Come osservato nella raccomandazione [CM/Rec \(2012\)13](#) del Comitato dei ministri agli Stati membri su come garantire un'educazione di qualità, l'accesso all'istruzione resta una prerogativa fondamentale da garantire di questi tempi, attraverso l'inclusività a livello sia individuale che collettivo. Sempre nel merito delle azioni sviluppate in seno al Consiglio d'Europa, negli ultimi mesi il Dipartimento per l'educazione ha anche [sottolineato](#) l'importanza di rafforzare le competenze per una cultura democratica nell'ambiente digitale. Il rischio di disinformazione, legato prevalentemente alle c.d. *fake news*, potrebbe danneggiare non solo le intere comunità democratiche, per quanto i fruitori più giovani degli attuali mezzi tecnologici, più facilmente esposti al rischio di informazioni non corrette, abusi o altri pericoli connessi all'uso del web. In questo contesto, il Dipartimento invita gli Stati membri ad adottare, nell'ambito delle loro politiche nazionali, adeguate misure di sicurezza e tutela che siano in linea con la raccomandazione [CM/Rec \(2019\)10](#) del Comitato dei ministri sullo sviluppo e la promozione dell'educazione alla cittadinanza digitale, avendo anche sviluppato una serie di risorse e linee guida per insegnanti, genitori e studenti per aiutarli a rimanere in sicurezza online, adottare comportamenti civici responsabili, combattere l'*hate speech* in rete, la discriminazione e il bullismo.

In aggiunta, in tale contesto è interessante menzionare il [programma](#) recentemente messo in atto dalla Moldavia per l'anno scolastico in corso, volto fornire nuovi metodi di insegnamento, apprendimento e valutazione nei confronti dei lavoratori e dei professionisti operanti nel settore dell'istruzione. L'anno scolastico prevedeva quattro cicli di sessioni di formazione per gli insegnanti da parte del Ministero dell'istruzione, della cultura e della ricerca, con la sessione finale prevista proprio durante il mese di marzo. A seguito del *lockdown* nel Paese, avvenuto a metà marzo, con la conseguente chiusura anche degli edifici scolastici, il Ministero ha prontamente [risposto](#) alle mutate circostanze provvedendo a erogare sessioni di formazione mediante seminari *online*. I materiali di formazione, il contenuto e la metodologia degli insegnamenti sono stati adattati al mezzo telematico, con integrazioni specifiche volte al rafforzamento degli insegnamenti legati all'educazione civica online. Con l'aiuto di sei formatori nazionali, tra il 30 marzo e il 10 aprile sono stati organizzati 35 seminari *online* per circa 900 formatori e insegnanti. Le lezioni seminariali erogate attraverso il web hanno fornito un sostegno tempestivo agli insegnanti moldavi, che hanno dovuto adattarsi alla formazione digitale in un periodo di tempo molto breve, contribuendo a garantire la continuità di un processo di istruzione di qualità per tutti gli studenti in Moldavia.

Sulla seconda direttrice poc'anzi richiamata, con riferimento alla tutela dei diritti fondamentali per i detenuti, l'attività – perlopiù di monitoraggio – del CoE si svolge tramite il Comitato per la prevenzione della tortura (CPT), che si occupa anche del

trattamento delle persone private della libertà. Il CPT è stato istituito dalla Convenzione Europea per la prevenzione della tortura e delle pene o dei trattamenti inumani e degradanti, adottata il 26 novembre 1987 ed entrata in vigore il 1° febbraio 1989, che vincola tutti gli Stati del CoE e integra la protezione già offerta in materia dall'art. 3 CEDU.

In un [documento](#) pubblicato il 20 marzo 2020, il Comitato afferma che, allo stato attuale, emergono sfide specifiche per il personale che lavora in vari luoghi di privazione della libertà, tra cui strutture di detenzione della polizia, istituti penitenziari, centri di detenzione per immigrati, ospedali psichiatrici e case di cura sociale, nonché in varie strutture di recente istituzione in cui si trovano persone messe in quarantena. Pur riconoscendo il chiaro imperativo di agire con fermezza per combattere COVID-19, il CPT ricorda a tutti gli attori la natura assoluta del divieto di tortura e di trattamenti inumani o degradanti, aggiungendo che le misure di protezione non devono mai comportare un trattamento siffatto per gli individui privati della propria libertà.

Secondo il CPT, il principio di base deve essere quello di adottare tutti gli strumenti necessari al fine di proteggere e tutelare la salute dei detenuti e del personale che opera nelle strutture detentive. Inoltre, qualsiasi misura restrittiva presa nei confronti delle persone private della libertà per impedire la diffusione del COVID-19 dovrebbe avere un'adeguata base giuridica ed essere necessaria, proporzionata, rispettosa della dignità umana e limitata nel tempo. Secondo quanto indicato nel documento, le garanzie fondamentali contro i maltrattamenti di persone sotto la custodia di agenti delle forze dell'ordine (accesso a un avvocato e a un medico, notifica di custodia) devono essere pienamente rispettate in ogni circostanza e in ogni momento. Misure precauzionali (come richiedere alle persone con sintomi di indossare maschere protettive) possono ritenersi appropriate in alcune circostanze. Non da ultimo, il documento invita le parti ad attuare appositi strumenti di monitoraggio da parte di organismi indipendenti, compresi i meccanismi nazionali di prevenzione (NPM) e tramite il Comitato stesso. Inoltre, si afferma che tutti gli organismi di controllo dovrebbero adottare ogni precauzione necessaria per osservare il principio di “*no harm*”, in particolare quando si tratta di persone anziane o con complicazioni mediche preesistenti.

In terzo luogo, è interessante [l'invito](#) rivolto dal Segretario generale del CoE, in collaborazione con l'UNHCR, agli Stati membri al fine di coinvolgere i rifugiati qualificati nell'ambito medico, che possono fornire competenze di supporto e di assistenza al personale sanitario nazionale. Lo strumento che viene proposto in questo caso è l'utilizzo e la valorizzazione del c.d. passaporto europeo per il riconoscimento delle qualifiche dei rifugiati (European Qualifications Passport for Refugees, [EQPR](#)), quale elemento volto ad aiutare gli Stati a valutare le qualifiche dei rifugiati e agevolare la loro integrazione. La metodologia del passaporto delle qualifiche è stata sviluppata da NOKUT (l'Agenzia norvegese per l'assicurazione della qualità nell'istruzione), con il Centro informazioni nazionale norvegese che svolge un ruolo chiave quale soggetto coordinatore della valutazione. L'EQPR fornisce una metodologia apposita per valutare le qualifiche e predispone un formato per descriverle in un modello comprensibile e comparabile che può essere utilizzato anche se i titolari dell'EQPR si trasferiscono in un

nuovo Stato partner, o in un centro per il riconoscimento delle qualifiche di un Paese aderente. Ad oggi, 543 rifugiati hanno ottenuto la valutazione delle loro qualifiche e 454 hanno ricevuto l'EQPR. Quarantasei di questi rifugiati possiedono qualifiche legate alle professioni nel campo sanitario. Da sottolineare che, nella prassi metodologica degli ultimi anni, si è andata diffondendo la possibilità di effettuare interviste lavorative e di valutazione tramite il mezzo telematico, dimostrandosi tale risorsa particolarmente utile nelle attuali circostanze emergenziali.

L'EQPR coinvolge centri per il riconoscimento accademico di 10 Paesi (Armenia, Bosnia-Erzegovina, Canada, Francia, Germania, Grecia, Italia, Paesi Bassi, Norvegia e Regno Unito). Tale strumento per il riconoscimento delle qualifiche aiuta a garantire che i governi attuino la [Convenzione di Lisbona](#) dell'11 aprile 1997 sul riconoscimento delle qualifiche, il cui art. 7 stabilisce il riconoscimento delle qualifiche dei rifugiati e degli sfollati. Mentre nel 2016 solo cinque dei 54 Paesi parti alla Convenzione (tra cui la ratifica dell'Italia, nonché da alcuni Stati non-membri del CoE) sono stati in grado di documentare procedure a livello nazionale per il riconoscimento delle qualifiche in possesso dei rifugiati, tale numero è salito a 22 nel 2019. Le attuali circostanze sanitarie emergenziali potrebbero dare un ulteriore impulso a tali procedure legate al riconoscimento delle qualifiche dei rifugiati.

Alcuni Stati membri, perlopiù esterni all'EQPR (come Irlanda, Germania, Austria e Francia) stanno esaminando l'importante contributo in termini di risorse umane che i rifugiati potrebbero fornire ed il riscontro in termini di partecipazione a tali iniziative da parte delle comunità di rifugiati è stato significativo. Centinaia di migranti nel Regno Unito, in Germania e in [altri Paesi](#) membri si sono dimostrati [disponibili](#) ad operare nelle strutture ospedaliere al fianco del personale sanitario nazionale. Tuttavia, è da tenere presente che tali immigrati possono proporsi nei registri dei singoli Ministeri della salute come volontari e non come veri e propri professionisti. La motivazione di tale procedura risiede in un iter di accreditamento e riconoscimento delle qualifiche nazionali particolarmente farraginoso, che rallenta le richieste dei lavoratori immigrati.

Il campo delle professioni mediche è tra i più regolamentati dal punto di vista amministrativo e soprattutto di questi tempi ciò ha sollevato numerose [critiche](#) nei confronti degli Stati europei, di fronte alla necessità di aumentare le assunzioni di personale sanitario nelle strutture ospedaliere maggiormente congestionate dall'emergenza sanitaria. In base alle circostanze appena descritte, molti Stati europei sono risultati poco propensi ad utilizzare pienamente le risorse e le competenze di una forza lavoro che attende da tempo il riconoscimento delle proprie qualifiche nel Paese di arrivo. In alcuni Stati, tra cui l'Italia (ma anche l'Irlanda), nel contesto emergenziale legato al COVID-19 si è arrivati a richiamare in servizio numerosi operatori sanitari in pensione, nonché, tramite il [d.l. del 17 marzo 2020, n. 18](#), c.d. "Decreto Cura Italia", si è abolito l'esame di Stato per l'abilitazione alla professione medica, rendendo il possesso del titolo di laurea abilitante per accedere alle professioni sanitarie.

L'ultima direttrice in cui si è adoperato il Consiglio d'Europa riguarda il tema dell'Intelligenza artificiale in relazione all'emergenza legata al COVID-19. Molto si è discusso sull'Intelligenza artificiale (IA) quale nuovo strumento per fronteggiare i rischi

attuali e garantire a tutti gli individui uno spazio virtuale e reale più sicuro e di tutela per la collettività. La [Cina](#) ha messo in atto anni di ricerca in questo settore per sfruttare nuove tecnologie, volte prevalentemente a limitare la circolazione della popolazione, prevedere l'evoluzione dell'epidemia nelle regioni più colpite dal SARS-CoV-2 e avviare la ricerca per lo sviluppo di nuovi strumenti al fine di trovare un vaccino efficace per contrastare l'infezione.

I contributi dell'IA, pur se di fondamentale importanza nel contesto della ricerca, hanno sollevato però talune osservazioni nel merito delle possibili interazioni con la *privacy* degli individui e del legame tra la risorsa virtuale – e quindi artificiale – e quella umana. Gli articoli 11 e 13 della Carta sociale europea, nella versione riveduta nel 1996, che è stata ratificata da 34 dei 47 Stati membri del Consiglio d'Europa (tra cui l'Italia), potrebbero venire in aiuto nell'interpretazione e nell'adozione di alcuni strumenti che siano compatibili con i diritti sociali degli individui nel contesto regionale europeo.

L'art. 11 della Carta stabilisce un diritto alla protezione della salute che impegna i firmatari ad adottare, direttamente o in collaborazione con organizzazioni pubbliche e private, misure appropriate destinate in particolare a: «1. Eliminare, per quanto possibile, le cause di una salute deficitaria; 2. Fornire servizi di consulenza ed educazione per il miglioramento della salute e lo sviluppo del senso di responsabilità individuale per la salute; 3. Prevenire, per quanto possibile, malattie epidemiche, endemiche e altre malattie». L'art. 13 fa invece riferimento al diritto all'assistenza sociale e medica, con particolare riguardo al punto 3, in base al quale occorre «prevedere che ciascuno possa ottenere mediante servizi pertinenti di carattere pubblico o privato, ogni tipo di consulenza e di aiuto personale necessario per prevenire, eliminare o alleviare lo stato di bisogno personale e familiare».

Tali strumenti normativi devono essere attentamente ponderati con le disposizioni sulla protezione dei dati, come da [Convenzione 108](#) del Consiglio d'Europa, entrata in vigore nel 1985 e ratificata da tutti gli Stati membri del CoE, nonché da altri Stati del continente africano e sudamericano. La Convenzione 108 rappresenta il primo strumento internazionale vincolante rivolto a proteggere le persone contro l'abuso nell'utilizzo del trattamento automatizzato dei dati di carattere personale e a disciplinare il flusso transfrontaliero dei dati. Insieme alle garanzie previste per il trattamento automatizzato dei dati personali, la Convenzione proibisce il trattamento dei dati “delicati” relativi a origine razziale, opinioni politiche, salute, religione, vita sessuale, condanne penali, in assenza di garanzie previste dalla normativa nazionale. La Convenzione garantisce altresì il diritto delle persone di conoscere le informazioni catalogate che le riguardino e quello ad esigere delle rettifiche qualora vi siano palesi violazioni nel trattamento dei dati personali. Tali tutele, in base a quanto riportato dalle stesse [osservazioni](#) del CoE sul tema, devono continuare ad essere pienamente applicabili in ogni circostanza: che si tratti dell'utilizzo di dati biometrici, della geo-localizzazione, del riconoscimento facciale o dello sfruttamento di dati sanitari, l'impiego di questi strumenti di emergenza deve avvenire in consultazione con le autorità di protezione dei dati e nel rispetto della dignità e della vita privata degli utenti.

Di fronte all'evidente difficoltà di determinare un regime condiviso nell'utilizzo dell'Intelligenza artificiale in relazione al contenimento dell'epidemia nei singoli Stati membri, il CoE ha messo in guardia le autorità nazionali – alle quali spetta piena competenza in questo settore – sulla necessità di determinare strumenti di controllo e di eventuale tracciamento dei cittadini che non siano lesivi della *privacy* nei confronti dei soggetti tracciati. Ciò riflette anche la logica passività dei legislatori nazionali di quei Paesi membri che, nel momento in cui si scrive, hanno appena iniziato la sperimentazione di talune app di geo-localizzazione dei cittadini per tracciare i contagiati, limitatamente ad alcuni contesti regionali o territoriali dei singoli Stati, poiché ancora di fronte al costante dibattito sulle compatibilità dei diritti fondamentali costituzionalmente riconosciuti con tali strumenti di tracciamento e sorveglianza della popolazione. Ciò spiega perché esempi allo stato già messi in pratica derivino prevalentemente da Stati esterni alla regione europea, come la stessa [Cina](#) o [Singapore](#), ove è stato riconosciuto il funzionamento del sistema di tracciamento, ma caratterizzati da un regime di tutela delle libertà fondamentali distante dal virtuoso e consolidato sistema presente nel continente europeo.

Nell'ambito della [panoramica](#) che il Comitato sull'IA ha fornito agli Stati membri, resta fondamentale la lotta alla disinformazione mediante la pratica scorretta della *fake-news* in relazione al COVID-19. Nel [documento](#) in questione, emerge la volontà del Consiglio d'Europa, nello specifico del Comitato di esperti sull'ambiente e la riforma dei media (Committee of Experts on Media Environment and Reform, MSI-REF), di richiamare la [dichiarazione](#) del 21 marzo 2020 in cui si afferma che «la situazione di crisi non dovrebbe essere usata come pretesto per limitare l'accesso del pubblico alle informazioni. Né gli Stati dovrebbero introdurre restrizioni alla libertà dei media oltre i limiti consentiti dall'articolo 10 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo». D'altro canto, l'organo in questione ha anche rimandato alle [Linee guida](#) del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa sulla protezione della libertà di espressione e di informazione in tempi di crisi quale strumento giuridico da tenere in considerazione per gli Stati membri al fine di invitare questi ultimi a non limitare l'accesso del pubblico alle informazioni durante un periodo critico come quello attuale.

Viene altresì rivolto un invito agli Stati membri, insieme alla comunità dei media locali, ad impegnarsi nel garantire un giornalismo di qualità e che tuteli efficacemente le condizioni di lavoro dei giornalisti, includendo un'adeguata protezione medica per eventuali rischi di contagio da COVID-19 per l'occupazione da loro svolta. Tale regime di tutela, sia in capo al garante dell'informazione pubblica che al singolo individuo fruitore dell'informazione, è da inquadrarsi nell'art. 10 CEDU con riferimento alla libertà di espressione. Con particolare riguardo al suo par. 2, si afferma che l'esercizio della libertà di espressione «può essere sottoposto alle formalità, condizioni, restrizioni o sanzioni che sono previste dalla legge e che costituiscono misure necessarie, in una società democratica, alla sicurezza nazionale, all'integrità territoriale o alla pubblica sicurezza, (...) alla protezione della salute o della morale, (...) per impedire la divulgazione di informazioni riservate o per garantire l'autorità e l'imparzialità del potere giudiziario».

In conclusione, secondo quanto riportato dal documento appena esaminato in tema di IA, viene sollevata un'attenta riflessione sul ruolo delle moderne tecnologie, sia con riferimento alla prevenzione e graduale riduzione dei contagi negli Stati maggiormente colpiti dal COVID-19, sia per quanto concerne il regime di tutela della libertà di informazione ed espressione nei Paesi del CoE, con una restrizione delle libertà personali che rischia di minare lo Stato di diritto e la salvaguardia delle libertà democratiche, ragione fondante di questa organizzazione.

4. Consiglio d'Europa e COVID-19: alcune considerazioni conclusive sull'emergenza sanitaria e la tutela dei diritti fondamentali – Come indicato in relazione alle quattro direttrici esaminate, il Consiglio d'Europa ha potuto fornire soltanto talune raccomandazioni o pareri privi di efficacia vincolante, giacché nelle diverse aree di azione di cui si è occupata è particolarmente complesso riuscire a promuovere una cooperazione, almeno nel breve periodo, tra Stati membri e, ancor di più, avviare gli stessi verso una disciplina comune nelle rispettive materie analizzate. Ad esempio, per quanto riguarda l'istruzione ciascuno Stato membro ha piena discrezionalità, rimettendo addirittura alle singole istituzioni scolastiche e universitarie la decisione a riguardo delle modalità di erogazione dell'insegnamento per via telematica.

Ma è senza dubbio il corretto bilanciamento della deroga e della tutela delle libertà fondamentali l'argomento che spinge a maggiori riflessioni e considerazioni nel merito della coesistenza di tali esigenze applicative legate alla CEDU. Per prevenire la diffusione del contagio, infatti, in quasi la totalità degli Stati contraenti taluni diritti (libera circolazione, libertà di riunione e associazione ecc.) sono stati temporaneamente sospesi. Come già analizzato in precedenza, l'art. 15 CEDU prevede che la Parti contraenti possano prendere «misure in deroga», obbligandole ad informare prontamente il Segretario Generale del Consiglio d'Europa sulle misure prese e sui motivi che le hanno ispirate. Tuttavia, tale disciplina non sembra tenere conto delle eventuali limitazioni della libertà di espressione e di stampa con riferimento all'art. 10 CEDU. Ciò risulta grave, considerati gli atti normativi di alcuni Paesi, che hanno derogato a libertà significative in tal senso, ponendo seri interrogativi con riguardo alle compatibilità costituzionali e quindi al rispetto dello Stato di diritto *latu sensu*.

L'Ungheria è senza dubbio l'esempio più evidente, con il Primo ministro Orbàn che ha [ridotto](#) considerevolmente le competenze ed i poteri di controllo del Parlamento ungherese durante l'emergenza sanitaria legata al COVID-19. Proprio in queste circostanze, il Segretario Generale del Consiglio d'Europa, Marija Pejčinović Burić, ha inviato una [lettera](#) a Orbàn affermando che, nonostante l'esigenza di tutti gli Stati membri di adottare misure drastiche per proteggere la salute pubblica, il caso ungherese solleva non poche perplessità non solo in merito alla conformazione delle misure restrittive con gli stessi principi costituzionali ed internazionali, ma anche riguardo alla proporzionalità e all'estensione dello stato di emergenza nella riduzione di tali misure che possono seriamente ledere i valori democratici, lo Stato di diritto ed i diritti umani.

Tuttavia, in assenza di appositi rimedi giurisdizionali allo stato ancora non avviati – come un ricorso alla Corte EDU per la violazione dei diritti previsti nella Convenzione – il CoE può esclusivamente limitarsi ad invitare le parti, attraverso dichiarazioni formali e generalmente rivolte alla totalità degli Stati membri, ad attenersi alle disposizioni della CEDU. La piena discrezionalità degli Stati impedisce l'attuazione di misure di controllo stringenti o l'adozione di misure vincolanti per le parti, specie se tali deroghe sono giustificate da uno stato di emergenza (o di crisi) dichiarato dal singolo Stato.

In conclusione, gli ambiti di azione del CoE in relazione all'emergenza COVID-19 sollevano interessanti spunti di analisi e di studio, con riferimento però alla complessa applicazione di dette raccomandazioni o dichiarazioni di principi negli ordinamenti interni di ciascuno Stato. Pur di fronte a richiami a fonti di natura convenzionale che vincolano la quasi totalità degli Stati membri, le condizioni di deroga nel godimento di taluni diritti evidentemente garantiti dalla CEDU, nonché lo stato di emergenza invocato dai governi nazionali, ha creato pericolose lacune giuridiche che rischiano di dequalificare la portata convenzionale delle disposizioni in materia di diritti fondamentali ad una logica di *soft-law*, legata alla valutazione discrezionale del singolo Stato dell'obbligo internazionalmente assunto. Il Consiglio d'Europa si è infatti trovato di fronte all'evidente impossibilità di prevedere un'armonizzazione o un regime di tutela unificato delle libertà fondamentali durante un contesto emergenziale e caotico che il COVID-19 ha portato sulla scena internazionale.

Etiopia ed Eritrea a due anni dall'Accordo di pace: un equilibrio fragile tra stabilità e tensioni

Federica Rosso

Specializzanda in Relazioni Internazionali, Brussels School of International Studies (University of Kent)

Premessa. – Etiopia ed Eritrea condividono un passato le cui radici affondano in secoli di lotte sanguinose. Dopo aver ottenuto l'indipendenza dalla Gran Bretagna, nel 1952, la risoluzione 390 dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite riconosce l'Eritrea come una federazione sotto il controllo dell'impero etiope. Solo nel 1991 l'Eritrea ottiene finalmente l'indipendenza, a cui tuttavia non fa seguito una chiara demarcazione del confine con l'Etiopia, così dando inizio ad una “border dispute” tra i due Paesi. Proprio a causa dei radicati motivi degli scontri, l'incontro tra il Primo Ministro etiope Abiy Ahmed Ali e il Primo Ministro eritreo Isaias Afewerki il 9 luglio 2018 ad Asmara ha rappresentato un momento di grande speranza nella travagliata storia dei due Paesi del corno d'Africa. In tale occasione, con la firma della [Dichiarazione congiunta di Pace ed Amicizia](#), i Governi di Etiopia e di Eritrea si sono infatti reciprocamente impegnati a porre finalmente fine ad uno stato di guerra formale e permanente scoppiato nel 1998 come guerra di confine e rimasto immutato per vent'anni. Con la Dichiarazione le parti affermano concluso il conflitto e prevedono espressamente la riapertura delle telecomunicazioni, dei trasporti e degli scambi commerciali così come delle attività diplomatiche tra Etiopia ed Eritrea.

Nel settembre del 2018, grazie alla mediazione dell'Arabia Saudita, dell'ONU (nella persona del Segretario generale António Guterres), dell'Unione africana e degli Emirati Arabi Uniti, alla Dichiarazione di Asmara ha fatto seguito la firma di un nuovo [Accordo di Pace ed Amicizia e Cooperazione Completa](#) sottoscritto a Gedda, in Arabia Saudita (da qui il nome *Accordo di Gedda*) che ratifica la decisione presa dai due Primi Ministri di porre fine allo stato di guerra.

Prima di procedere ad un'analisi dell'Accordo di Gedda e delle conseguenze che lo stesso ha avuto, così come dei motivi che hanno portato allo “sblocco” di una situazione a tutti gli effetti di guerra permanente, si propone ora una breve descrizione del ruolo che le Nazioni Unite (ONU) hanno rivestito nella gestione della crisi.

Le iniziative delle Nazioni Unite per favorire la conclusione del conflitto. – L'Accordo di Gedda rappresenta l'ultimo atto di un processo di mediazione portato avanti dalla Comunità internazionale e volto alla cessazione degli scontri tra le parti coinvolte. Tale processo era stato avviato dal Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite che, nel maggio del 2000, con [risoluzione 1298](#), imponeva misure della durata di un anno volte ad ostacolare il rifornimento di armi a Etiopia ed Eritrea. L'embargo avrebbe

poi potuto essere rinnovato di un anno nel caso in cui le Parti non avessero ottemperato all'obbligo di cessazione delle ostilità (lo stesso sarà revocato nel maggio del 2001).

In adempimento della sopracitata risoluzione, gli Stati membri dell'ONU avrebbero dovuto astenersi dal vendere o in ogni caso dal fornire armi, munizioni o ogni altro tipo di equipaggiamento militare. Ad un mese di distanza dalla risoluzione del Consiglio di sicurezza, grazie alla mediazione dell'Organizzazione dell'unità africana, dell'Unione Europea e degli Stati Uniti, i ministri degli Affari esteri di Etiopia ed Eritrea sottoscrissero l'[Accordo di Cessazione delle ostilità](#) fra i due Paesi.

Pochi giorni dopo, il 30 giugno del 2000 il Consiglio di sicurezza istituì la [UN Mission in Ethiopia and Eritrea](#) (UNMEE) con il mandato di verificare l'attuazione dell'Accordo di cessate il fuoco e di mantenere vive le trattative di negoziazione della pace. La missione ONU verrà infine revocata nel luglio del 2008. La decisione venne presa dal Consiglio di sicurezza in reazione alle misure applicate dall'Eritrea. Nella risoluzione [1827/2008](#) si legge: [the Security Council] [r]egretting that Eritrea's obstructions towards the United Nations Mission in Ethiopia and Eritrea (UNMEE) reached a level so as to undermine the basis of the Mission's mandate...[d]ecides to terminate UNMEE's mandate effective on 31 July 2008.

Grazie al ruolo dell'ONU, nel dicembre del 2000 fu firmato ad Algeri l'[Accordo di Pace](#) in virtù del quale le Parti si vincolavano a «permanently terminate military hostilities between themselves». Con gli Accordi di Algeri le parti costituivano e si impegnavano ad attuare la decisione della Eritrea-Ethiopia Boundary Commission (EEBC), che sarebbe stata investita della questione circa la titolarità di alcune zone di confine tra Etiopia ed Eritrea. Nel 2002 la EEBC stabiliva che la contestata città di Badme ed i vicini territori sono parte del territorio eritreo. Tuttavia, l'Etiopia non ha mai riconosciuto e tantomeno dato seguito a tale pronuncia fino al luglio 2018, quando il giovane Primo ministro etiope Abiy Ahmed Ali, a pochi mesi dalla sua elezione e a differenza dei suoi predecessori, ha finalmente accettato la decisione della Commissione.

A tal proposito, merita ricordare che l'Accordo di pace sottoscritto nel 2000 era volto a realizzare quella che è stata definita una “pace dissociativa¹”, ovvero di assenza di ostilità, senza tuttavia prevedere una normalizzazione delle relazioni successive all'Accordo medesimo. È agevole, quindi, dedurre che il processo di mediazione tra Etiopia ed Eritrea sia caratterizzato, nella sua fase iniziale (tra il 1998 e il 2000), dalla sottoscrizione di un documento che, per quanto dotato di carattere formale (si tratta di un trattato registrato presso le Nazioni Unite), manca di ogni elemento *positivamente* volto a prefigurare le condizioni necessarie per la normalizzazione delle relazioni tra i due paesi dopo il conflitto. L'Accordo di Algeri del 2000 si limita a definire *negativamente* ciò che le parti non devono porre in essere, ovvero un ripristino degli scontri. In ultima analisi, nonostante l'imposizione di sanzioni e l'istituzione della missione UNMEE, il ruolo delle Nazioni Unite nell'influenzare la volontà delle parti verso la ricerca di un accordo condiviso si è limitato ad impedire il protrarsi della

¹ RÖLING, *International Law and the Maintenance of Peace*, *Netherlands Yearbook of Int. Law*, 1973, p. 1 ss., p. 7 s.

violenza, senza tuttavia favorire le condizioni per la regolarizzazione delle future relazioni tra i due Paesi. Per quanto quindi la Comunità internazionale abbia fatto la propria parte nel percorso di negoziazione della pace, è altrettanto vero che la pressione diplomatica che si sarebbe potuta esercitare – anche e soprattutto nella definizione di un piano di implementazione oltre che di stabilizzazione dei rapporti – sia rimasta in parte senza seguito.

L'Accordo di Gedda e i suoi seguiti. – Come già anticipato, l'Accordo di Gedda rappresenta l'ultima tappa di un processo di mediazione che era stato avviato immediatamente dopo l'inizio degli scontri. Esso richiama la Dichiarazione congiunta sottoscritta ad Asmara il 9 luglio 2018 e ne rappresenta una più estesa evoluzione, in un chiaro tentativo di delineare in modo più specifico e formale – ovvero alla presenza di attori esterni alle parti – le future relazioni tra i due Paesi. Nel testo dell'Accordo vengono richiamati i legami geografici, storici, culturali e religiosi tra il popolo eritreo e quello etiope e viene riaffermato il riconoscimento dei principi contenuti nella Carta delle Nazioni Unite. Si stabilisce poi che: 1) lo stato di guerra tra le parti è giunto a termine e viene dato inizio ad una nuova era di pace e cooperazione; 2) le parti attueranno la decisione della Eritrea-Ethiopia Boundary Commission; 3) un Comitato verrà istituito al fine di sorvegliare l'attuazione dell'Accordo.

A differenza degli Accordi di Algeri, la Dichiarazione congiunta di Asmara del luglio 2018 e l'Accordo di Gedda del settembre 2018 non sono registrati presso le Nazioni Unite e contengono disposizioni volte alla configurazione di una “pace associativa” – ovvero di (ri)costruzione delle relazioni politiche, economiche e diplomatiche post-conflitto –, in opposizione alla “pace dissociativa” di cui si è detto. Si ritiene poi di interesse notare la presenza del Segretario generale delle Nazioni Unite alla sottoscrizione dell'Accordo di Gedda come riconoscimento dell'attività di mediazione delle Nazioni Unite che ha, da ultimo, influito nella realizzazione dell'Accordo medesimo.

L'Accordo di Gedda è un trattato in forma semplificata che prevede che il consenso degli Stati venga espresso per mezzo della sola sottoscrizione, senza che intervenga la ratifica secondo le procedure stabilite negli ordinamenti interni. La natura del trattato in questione si colloca all'interno di una crescente prassi internazionale volta a prediligere la forma semplificata su quella solenne. Nel caso di specie, i soggetti coinvolti presentano caratteristiche peculiari – il regime dittatoriale in Eritrea e la presenza di una forte ed eterogena opposizione in Etiopia – che permettono di comprendere la scelta della forma semplificata al fine di sottoscrivere un trattato in assenza di ulteriori ostacoli procedurali e conseguenti implicazioni di carattere politico. Bisogna infatti considerare che il parlamento eritreo è stato dissolto nel febbraio del 2002 e da allora non si è mai riunito. Quanto detto non implica necessariamente che il consenso delle Parti fosse volontariamente volto ad aggirare le procedure di ratifica nazionale. Al contrario, prendere atto della natura semplificata del trattato avvalorava la tesi secondo la quale lo stesso si caratterizza per un forte elemento personalistico delle due figure politiche che lo hanno sottoscritto. Si sottolinea, infine, che il contenuto dell'accordo non richiede l'apporto di modifiche dei regimi istituzionali nazionali. La delineazione di direttive concernenti i futuri rapporti intra statuali non esige quindi

necessariamente quella formalità che sarebbe altrimenti auspicabile.

Quanto alle ragioni di una ritrovata intesa in una situazione di stallo come quella ricompresa tra gli Accordi di Algeri del 2000 e la Dichiarazione del 2018, è utile domandarsi quali siano stati i motivi che hanno guidato la volontà delle parti verso un accordo di pace e le ragioni di una tempistica che stupisce per la sua spiccata controtendenza in una situazione di inerzia delle parti coinvolte. Ciò è tanto vero se si fa riferimento ai tentavi che la Comunità internazionale – soprattutto attraverso le Nazioni Unite – aveva posto in essere ben prima del luglio del 2018.

Se si guarda poi ai Paesi territorialmente vicini al corno d’Africa e collocati nella Penisola Arabica si potrà prendere atto, forse con poca sorpresa, che l’Eritrea – in ragione della sua posizione sul Golfo del Mar Rosso – rappresenta un porto strategico negli sviluppi legati alla guerra in Yemen. È evidente poi come anche altri Paesi, tra cui gli Stati Uniti (partner commerciale di molti degli Stati della Penisola Arabica e dell’Etiopia) abbiano un vivo interesse circa la stabilizzazione di una situazione conflittuale che rende complesse le relazioni di carattere economico prima ancora che quelle politiche.

Come già anticipato, nell’analisi del conflitto etiope-eritreo è fondamentale prendere in considerazione l’elezione del Primo ministro etiope Abiy Ahmed Ali, uno dei più giovani leader del continente africano, premio Nobel per la pace nell’ottobre 2019. L’elezione del carismatico Abiy ha da subito dato impulso a nuove riforme nel Paese e promosso un atteggiamento apertamente meno oppressivo nei confronti di attività che implicano l’espressione della libertà di pensiero. Ciò ha indubbiamente contribuito a creare le condizioni necessarie nella configurazione di un atteggiamento favorevole al dialogo.

Al di là poi delle ragioni prettamente legate alla persona del Primo ministro etiope, si sottolineano le esigenze di carattere economico relative ad entrambi i Paesi coinvolti e al loro desiderio di allentare una situazione di isolazionismo sicuramente nociva per la ripresa economica. L’Etiopia è il secondo Paese maggiormente popolato in Africa e negli ultimi anni sta vivendo un rinnovato sviluppo economico. Da ciò nasce l’esigenza di garantirsi un accesso al Mar Rosso attraverso i porti eritrei, sbocco strategico per lo sviluppo economico del Paese. L’Eritrea, d’altro lato, seppur ancora caratterizzata da un regime dittatoriale fortemente scettico nei confronti di possibili aperture collaborative nei confronti dei Paesi vicini, con la firma dell’Accordo di pace ha manifestato un atteggiamento che si pone nettamente in controtendenza con la pregressa configurazione isolazionista di politica estera.

Da quando il confine è stato riaperto, nel luglio 2018, milioni di persone hanno finalmente potuto ricongiungersi con le proprie famiglie da cui erano state separate allo scoppio del conflitto tra i due Stati. Ciò è stato reso possibile dalla riapertura delle telecomunicazioni, degli aeroporti e delle ambasciate nelle due capitali. Quelli appena ricordati, tuttavia, sono gli unici elementi posti in essere in attuazione all’Accordo. Per esempio, conformemente al diritto internazionale e in conseguenza della dichiarazione di cessazione delle ostilità, le parti sono tenute a consegnare i soldati caduti in prigionia durante gli scontri. E, sebbene la mancanza di trasparenza degli attori coinvolti

impedisca di avere dati certi, è altamente probabile che Eritrea ed Etiopia non abbiano pienamente adempiuto a quest'obbligo, predisponendo in tal modo un primo elemento che ostacola il pieno adempimento dell'Accordo di pace.

Si segnala altresì che, nel 2019, il Governo eritreo ha progressivamente richiuso quattro posti di frontiera. Esso, infatti, nonostante la firma dell'Accordo, rifugge da ogni tentativo che possa allentare il monopolio decisionale che il regime detiene nei confronti di tutte le istituzioni del Paese. Similmente, sin dalla nascita del conflitto e proprio in virtù della situazione di eccezionale emergenza che lo stesso aveva creato, il regime dittatoriale eritreo ha giustificato la sospensione *sine die* della Costituzione, nonché l'istituzione del servizio militare obbligatorio e permanente, provocando un lungo esodo di cittadini eritrei in fuga da una situazione di guerra permanente. Non a caso, durante la crisi migratoria del 2015, gli eritrei hanno rappresentato il maggior gruppo di richiedenti asilo in Europa.

Sull'altro fronte, nonostante le premesse incoraggianti, il Primo ministro etiope Abiy continua a trovare forte opposizione al suo progetto di rinnovamento democratico, specialmente a causa della grande eterogeneità etnica e dei conseguenti secolari conflitti che da decenni dividono il Paese. Allo stesso modo, gli scontri nella regione di confine Tigray – che tutt'oggi rifiuta di smilitarizzarsi nel timore di un attacco da parte dell'Eritrea – fanno presagire un mancato coinvolgimento della popolazione locale nel superamento dello stato di guerra permanente. Nel settembre 2018 militari etiopi si sono nuovamente confrontati con il Fronte di Liberazione del Tigrè, gruppo politico dominante prima della salita al potere di Abiy e tuttora di maggioranza nelle zone al confine con l'Eritrea. Al di là poi della delicatissima situazione di confine, a livello centrale si segnala un fallito attentato alla vita del Primo Ministro etiope nel giugno del 2018 (fu fatta esplodere una bomba durante un comizio) ed un tentato golpe nel giugno del 2019 costato la vita al governatore della regione di Amhara, nel nord dell'Etiopia. Tali gravi avvenimenti danno prova dei continui sconvolgimenti che caratterizzano un equilibrio politico molto precario.

Ad oggi i confini tra i due Paesi sono ufficialmente chiusi. I voli effettuati dalla Ethiopia Airlines rappresentano l'unica via per muoversi da uno stato all'altro. La fortissima limitazione dei mezzi a disposizione di entrambe le popolazioni testimonia la quasi impossibilità di muoversi liberamente fra i due Stati. La condivisione del porto di Assab ha creato non poca insofferenza nei confronti dell'amministrazione di Asmara che teme che un maggiore controllo etiope in territorio eritreo possa invocare un ritorno all'epoca precedente all'indipendenza eritrea. Da ultimo, dopo mesi di silenzio e di assenza di relazioni bilaterali, un mese fa, il 4 maggio, Isaias Afeworki si è recato in Etiopia per una visita ufficiale di due giorni. In una nota rilasciata dal governo etiope si legge che i due Primi Ministri hanno anche discusso dei legami bilaterali tra i due Paesi.

Conclusione. – In ultima analisi, l'Accordo di pace del 2018 tra Etiopia ed Eritrea prefigura una situazione di cessazione delle ostilità che è rimasta in gran parte personalizzata nelle due figure politiche che ne hanno favorito la sottoscrizione. Inoltre, gli elementi analizzati danno prova del bisogno di collaborazione da parte degli attori locali, specialmente nelle regioni di confine tra i due Paesi, una collaborazione che fino ad oggi non si è realizzata. Per portare avanti un processo di pacificazione che sembra

ancora difficilmente raggiungibile – almeno nel breve periodo – si rendono poi necessari radicali cambiamenti a livello governativo interno, specialmente (ma non solo) in Eritrea. L'assenza di significativi sviluppi nell'attuazione dell'Accordo dà prova del fatto che le rivolte dell'opposizione in Etiopia e le politiche sempre più repressive della dittatura eritrea rappresentano il principale ostacolo al processo di pacificazione a cui l'Accordo di Gedda aveva dato nuova speranza.

In conclusione, l'Accordo di pace rappresenta ancora la possibilità per entrambe le parti coinvolte di conferire prevalenza allo sviluppo economico sul tema della sicurezza e ciò è tanto vero se si considera che Etiopia ed Eritrea rimangono tra i Paesi più poveri al mondo. La Comunità internazionale dovrebbe infine rinnovare il suo interesse verso una regione – il corno d'Africa – e, in particolare, verso Etiopia ed Eritrea che, nonostante gli accenni di cambiamento sin qui descritti, racchiudono ancora fragili equilibri che, se ignorati, potrebbero rendere effimeri i pregressi tentativi volti a promuovere una pace duratura.