



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 2-2020




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 **Susanna Cafaro**, *Università del Salento*; 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. **Saverio Di Benedetto**, *Università del Salento*; Prof. **Massimo Fragola**, *Seminario Permanente di Studi internazionali*; Prof.ssa **Laura Montanari**, *Università degli Studi di Udine*; 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. **Pietro Pustorino**, *LUISS "Guido Carli" di Roma*; Prof. **Andrea Spagnolo**, *Università degli Studi di Torino*; Prof. **Attila Tanzi**, *Università degli Studi di Bologna*; 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 2-2020

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 978-88-9391-990-6

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

INDICE

Presentazione del Working Paper (Franco Frattini)

- PIA ACCONCI** – La crisi economica al tempo dell'emergenza sanitaria Covid-19. Le reazioni delle organizzazioni internazionali.
- LUCA POLTRONIERI ROSSETTI** – Le sanzioni dell'amministrazione USA nei confronti della Corte penale internazionale: un nuovo capitolo di una burrascosa relazione.
- LAURA MONTANARI** – I Balcani occidentali e l'Unione europea ai tempi del Covid-19.
- FRANCESCA FAUSTA GALLO** – La Siria storica e lo spazio geo-politico mediterraneo.
- FRANCO FRATTINI** – Il 75° anniversario delle Nazioni Unite e le aree di crisi nella regione mediterranea.
- EGERIA NALIN** – Le sanzioni statunitensi contro la Corte penale internazionale.
- LAURA RESTUCCIA** – La liberalizzazione dei visti per i Balcani occidentali.
- CHIARA TEA ANTONIAZZI** – Il rapporto della Fundamental Rights Agency sulle istituzioni nazionali per i diritti umani e le prospettive per un'istituzione italiana.
- FRANCESCO GAUDIOSI** – Le tensioni marittime tra Grecia e Turchia: un ruolo per la NATO?
- ANNALISA GERACI** – Il Piano strategico di risposta dell'OIM: assistere i migranti e cooperare con i partner internazionali, regionali e nazionali per contrastare il Covid-19. Le priorità promosse e i primi risultati raggiunti.
- LAURA RESTUCCIA** – Tra la retorica e i fatti del nuovo patto europeo sulla migrazione e l'asilo.
- LORENZO GROSSIO** – Nuove sfide, stessi obiettivi? Il Consiglio europeo delinea le priorità strategiche dell'Unione per l'era post-Covid.
- VALENTINA ANEMONI** – Il conflitto in Nagorno-Karabakh e le risposte della Comunità internazionale.
- LUCA MARTELLI** – Povertà e COVID-19: la Banca mondiale svela una "inversione storica" nella riduzione della povertà e la nascita di "nuovi poveri" nell'anno 2020.
- MATTIA COLLI VIGNARELLI** – Gli Accordi di Abramo: contenuti e prime riflessioni in merito al riconoscimento della sovranità israeliana.
- IVAN INGRAVALLO** – Il rilancio della collaborazione operativa tra ONU e UE: l'Accordo quadro del 29 settembre 2020.
- PIERLUCA BALDASSARRE PASQUALICCHIO** – La crisi dei livelli occupazionali derivanti dalla pandemia da Covid-19: la reazione dell'Unione europea.
- ANTONIO PERRELLI** – OMS e COVID-19: luci e ombre del pilastro COVAX in materia di copertura vaccinale globale. Quali garanzie per le economie più deboli?
- NICOLA RUCCIA** – L'Unione e gli Stati membri in soccorso dell'OMS.
- MARCO MILENKOVIĆ** – EU Enlargement Strategy 2020 – Paving the Way for Differentiated Integration?
- STEFANIA ATTOLINI** – La sicurezza interna e in Rete e la garanzia dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Nuove prospettive di coordinamento per la lotta al terrorismo.

Presentazione del Working Paper

Il presente *working paper* raccoglie i contributi apparsi nel periodo da luglio a dicembre 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. Come già avevo segnalato nel precedente *working paper*, lo scopo 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 la politica estera del nostro Paese.

Come è ampiamente noto, l'attività delle organizzazioni internazionali, sia universali sia regionali, copre una varietà di temi enorme e costituisce, quindi, uno strumento di notevole interesse multidisciplinare per tutti coloro che si dedicano alla ricerca e all'analisi delle questioni relative agli sviluppi delle relazioni internazionali.

Nel corso del primo anno di attività dell'Osservatorio, la Società Italiana per l'Organizzazione internazionale (SIOI), la cui finalità istituzionale, mi preme ricordarlo, è proprio quella di promuovere la formazione, la ricerca e l'informazione sui temi dell'organizzazione e della cooperazione internazionale, ha coordinato e sostenuto l'attività di numerosi gruppi di ricerca appartenenti a diverse Università italiane nei quali l'apporto prioritario è fornito da giovani studiosi e cultori delle materie internazionalistiche.

I 21 testi raccolti in questo *working paper* affrontano molteplici tematiche di interesse per la politica estera italiana. I temi prevalenti – è facile intuirne la ragione – sono connessi al ruolo e le attività delle organizzazioni internazionali rispetto all'emergenza sanitaria causata da COVID-19. Rispetto a tale questione, i diversi lavori pubblicati affrontano problemi di carattere economico, sociale, sanitario, ma anche aspetti più complessi relativi alle priorità politiche del dopo COVID-19. Un'attenzione particolare è stata dedicata anche al tema della cooperazione internazionale nell'assistenza ai migranti durante l'emergenza sanitaria. Un altro tema prevalente nei lavori pubblicati è quello del futuro del Mediterraneo allargato e delle diverse crisi che lo caratterizzano (Siria, Libia, Yemen, le tensioni tra Grecia e Turchia, l'impatto degli Accordi di Abramo tra Israele e Emirati Arabi Uniti e Bahrain). Altri lavori hanno invece esaminato i difficili rapporti tra gli Stati Uniti e la Corte penale internazionale, il conflitto in Nagorno-Karabakh, il rilancio della collaborazione tra Nazioni Unite e Unione europea, la lotta al terrorismo, la tutela dei diritti umani. Per quanto concerne l'Unione europea uno sguardo particolare è stato rivolto alla strategia dell'allargamento, in particolare per quanto concerne i Paesi del Balcani occidentali.

Anche attraverso il presente *working paper* la SIOI ha cercato di mantenersi fedele alla sua finalità di promuovere la ricerca e lo studio sulle attività delle organizzazioni internazionali con la finalità di rinvigorire l'idea del multilateralismo che da sempre caratterizza l'azione internazionale del nostro Paese. Proprio per questo ritengo doveroso rinnovare il ringraziamento all'Unità di Analisi, Programmazione, Statistica

e Documentazione Storica del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale per il supporto all'Osservatorio e alle sue attività di ricerca.

Franco Frattini



La crisi economica al tempo dell'emergenza sanitaria covid-19 Le reazioni delle organizzazioni internazionali

Pia Acconci

Professore ordinario di Diritto internazionale, Università degli Studi di Teramo

In Europa l'emergenza sanitaria generata dalla propagazione della nuova malattia infettiva covid-19 ha prodotto effetti pregiudizievoli sui flussi di investimenti stranieri e scambi commerciali transnazionali già verso la fine di marzo 2020, in virtù della cessazione di tutte le attività economiche non essenziali decise da numerosi Stati teatro di focolai aggressivi della suddetta malattia, quali Italia, Francia e Spagna. Effetti simili si sono registrati successivamente in altre zone del mondo, quand'anche siano state adottate misure di chiusura solo parziali. È così che, nei primi giorni di aprile, alcune espressioni premonitrici di una crisi economica collettiva, come «economic fallout»¹, «international economic disruption»² o «the worst global crisis since World War II»³, hanno iniziato a essere usate vuoi da organi di stampa vuoi da organizzazioni internazionali.

Si intende qui esaminare le attività di risposta alla pandemia covid-19 delle organizzazioni internazionali a vocazione economica e finanziaria operanti tanto nel sistema delle Nazioni Unite, quali Gruppo della Banca mondiale, Fondo monetario internazionale (FMI), Organizzazione internazionale del lavoro (OIL) e Organizzazione per l'alimentazione e l'agricoltura (FAO), quanto al di fuori di esso, come l'Organizzazione mondiale del commercio (OMC) e l'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE).

L'attività di queste organizzazioni si è intensificata nell'obiettivo di orientare e coordinare le risposte degli Stati membri. Alcune di esse hanno istituito anche forme specifiche di collaborazione tra loro a tal fine. L'obiettivo dell'indagine è individuare la portata di queste risposte e gli effetti rilevanti sul piano internazionale da esse prodotte.

2. Gli scambi transnazionali di merci e servizi, nonché i flussi di investimento all'estero si realizzano ormai da decenni secondo principi tipici del modello liberista, ossia libertà di iniziativa privata, libertà di concorrenza, intervento ridotto dello Stato. Tale modello è divenuto infatti generalmente accettato sul piano mondiale. L'emergenza sanitaria ha alterato in maniera pregiudizievole l'andamento di queste operazioni economiche transnazionali giacché ha minato il funzionamento di siffatto modello provocando più intervento dello Stato nella gestione dei rapporti economici e dei

¹ Si veda, tra gli altri, *Coronavirus Economic Tracker: Latest Global Fallout*, in *Financial Times*, 13 maggio 2020 (consultabile online <https://www.ft.com/content/e5879009-f451-4a54-9374-03472f2c4085>).

² Segnalo *World Economic Situation and Prospects: April 2020 Briefing*, 1° aprile 2020, n. 136.

³ Si veda il rapporto *ILO Monitor 2nd edition: COVID-19 and the World of Work. Updated estimates and analysis* del 7 aprile 2020 (https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/briefingnote/wcms_740877.pdf).

mercati. Ciò è avvenuto in maniera repentina e inattesa, causando shocks dal lato sia della domanda sia dell'offerta.

Gli effetti pregiudizievoli dell'emergenza sanitaria si sono verificati in un contesto peraltro già di per sé complesso, eterogeneo e, in linea di tendenza, in squilibrio, a causa degli effetti di medio-lungo termine della grave crisi finanziaria sistemica del 2008 e delle posizioni nazionalistiche di alcuni Stati protagonisti del commercio internazionale. Rilevano, in particolare, la posizione dell'amministrazione Trump tesa a paralizzare il funzionamento dell'Organo di Appello dell'OMC per il mancato rinnovo dei suoi membri, e la conseguente politicizzazione dei conflitti di interesse di natura economica tra potenze, come quello tra gli stessi Stati Uniti e la Cina relativamente all'introduzione unilaterale di dazi agli scambi di certi prodotti, quali acciaio e suoi derivati.

Le risposte all'emergenza economica e sociale generata dall'emergenza sanitaria covid-19 delle organizzazioni internazionali a vocazione economica sono consistite per lo più in attività di assistenza agli Stati membri, da un lato, per l'adozione di piani di contenimento e prevenzione della propagazione del contagio e, dall'altro, per l'individuazione delle scelte di politica economica più appropriate per il controllo degli effetti socioeconomici dannosi derivanti dall'emergenza e l'elaborazione di soluzioni in grado di favorire la ripartenza successiva. Queste attività hanno avuto per oggetto l'aumento della dotazione delle linee di credito esistenti, l'istituzione di linee di credito speciali in termini di obiettivi e beneficiari e i tentativi di coordinamento del ricorso unilaterale a misure restrittive degli scambi. Tali attività sono consistite nell'elaborazione e pubblicazione di molteplici linee guida e rapporti strumentali al potenziamento dei servizi sanitari nazionali, alla predisposizione di servizi aggiuntivi, al mantenimento della sostenibilità nei processi produttivi e nei comportamenti individuali delle persone, al sostegno agli investimenti privati diretti all'estero già in declino prima dell'emergenza, secondo le statistiche pubblicate dall'UNCTAD⁴.

Giova segnalare anzitutto che l'emergenza sanitaria covid-19 ha portato organismi internazionali specializzati nell'assistenza tecnica e finanziaria, quali FMI, OCSE e Commissione europea, per quanto concerne gli Stati membri UE, ad assumere una posizione diversa relativamente all'opportunità di investimenti tanto pubblici quanto privati per il potenziamento dei sistemi sanitari nazionali.

In effetti, alcuni Stati economicamente avanzati, come Italia, Regno Unito, Spagna e Stati Uniti, sono risultati impreparati a far fronte all'emergenza sanitaria generata dal covid-19 anche in virtù degli effetti delle scelte di politica sanitaria poste in essere nell'ultimo decennio, dopo la crisi finanziaria del 2008. Nel quadro di programmi di riforma condizionati, questi Stati hanno adottato politiche macroeconomiche volte alla riduzione graduale, ma costante, della spesa pubblica per l'offerta di servizi sociali, quelli sanitari inclusi, sulla base sovente di parametri quantitativi e meramente contabili indicati da siffatti organismi. Per effetto di questi orientamenti di contenimento della spesa pubblica, sono stati realizzati programmi nazionali di *austerità* tramite il ricorso a

⁴ Relativamente ad alcune stime dell'UNCTAD – pubblicate nel suo sito *web* prima della propagazione mondiale del covid-19 – circa i flussi di investimenti nel periodo 2019-2020, segnalo <https://unctad.org/en/pages/newsdetails.aspx?OriginalVersionID=2274>.

politiche economiche mirate e alla predisposizione di servizi sanitari misti in quanto erogati e gestiti da amministrazioni pubbliche e attori privati. Gli Stati economicamente meno avanzati hanno adottato scelte di politica sanitaria di tal genere ancor prima nel quadro dell'attuazione delle riforme previste nei rispettivi programmi di aggiustamento strutturale concordati con le organizzazioni internazionali del Gruppo della Banca mondiale e il FMI. Per effetto della propagazione pandemica del covid-19 questi Stati sono risultati bisognosi di ingenti investimenti finanziari.

In effetti, l'emergenza ha reso evidente l'esigenza di investimenti qualificati sotto il profilo dell'innovazione tecnologica, dimostrando come la reputazione economica e finanziaria di uno Stato possa dipendere dal suo livello di autonomia dalle catene di produzione e distribuzione organizzate su scala mondiale, per quanto concerne soprattutto l'approvvigionamento di merci essenziali nel corso di una pandemia, ovvero dalla sua disponibilità di un numero sufficiente di posti di terapia intensiva e di macchinari di respirazione assistita rispetto all'entità della sua popolazione.

Il potenziamento di linee di credito esistenti e l'istituzione di linee di credito speciali sono apparsi così opportuni, benché suscettibili di evidenziare nel complesso la dipendenza dall'assistenza tecnica e finanziaria esterna di numerosi Stati. La Banca mondiale e il Fondo monetario internazionale hanno scelto di sostenere la liquidità degli Stati emergenti e di quelli economicamente meno avanzati facilitandone l'accesso a fondi di finanziamento straordinari di risposta all'emergenza covid-19. Nella dichiarazione congiunta del Presidente del Comitato monetario e finanziario e del Managing Director del FMI resa il 27 marzo 2020 si fa riferimento al «reversal of capital flows and, for some [States], a sharp drop in commodity prices» e più specificamente alle «foreign exchange liquidity shortages in emerging market economies and high debt burdens in many low-income countries»⁵.

All'inizio dell'emergenza, la Banca mondiale e la Società finanziaria internazionale (IFC) hanno adottato un «package to fast-track financing» per assistere gli Stati e le imprese nella prevenzione, individuazione e risposta alla diffusione rapida del covid-19. Il 3 marzo 2020, la Banca mondiale ha adottato un «response package» di sei miliardi per il potenziamento dei sistemi sanitari e dei programmi di sorveglianza. Anche l'IFC ha stanziato sei miliardi per facilitare il finanziamento delle imprese di piccole e medie dimensioni, in virtù della loro vulnerabilità ai cambiamenti repentini sul piano economico e finanziari. Successivamente, i Boards of Directors di entrambe queste organizzazioni hanno approvato un aumento della dotazione finanziaria di tale «package» pari a quattordici miliardi per il potenziamento dei sistemi sanitari nazionali onde favorire «public health preparedness, [...] for disease containment, diagnosis, and treatment» e sostenere altresì il settore privato⁶. La Banca mondiale ha usato altresì la propria *Pandemic Emergency Financing Facility* (PEFF), istituita nel 2017 allo scopo di sostenere gli Stati economicamente meno avanzati nella gestione delle emergenze

⁵ Consultabile nel sito internet [imf.org/en/News/Articles/2020/03/27/pr20114-joint-statement-by-the-chair-of-imfc-and-the-managing-director-of-the-imf](https://www.imf.org/en/News/Articles/2020/03/27/pr20114-joint-statement-by-the-chair-of-imfc-and-the-managing-director-of-the-imf).

⁶ Segnalo il comunicato stampa della Banca Mondiale del 17 marzo 2020 (www.worldbank.org/en/news/press-release/2020/03/17/world-bank-group-increases-covid-19-response-to-14-billion-to-help-sustain-economies-protect-jobs).

sanitarie⁷.

Il FMI ha incentrato le proprie attività sul perseguimento di tre obiettivi di politica economica, in quanto priorità per la gestione da parte degli Stati delle implicazioni economiche e finanziarie dell'emergenza. Tali obiettivi sono la garanzia del funzionamento dei settori economici essenziali, l'erogazione di risorse finanziarie sufficienti alle persone colpite dall'emergenza sanitaria e la prevenzione del crollo del sistema economico mondiale⁸. Il Fondo ha istituito un *browser* speciale, detto «policy tracker», per la raccolta delle risposte dei propri Stati membri all'emergenza economica generata dalla pandemia covid-19⁹. Il Fondo si è impegnato poi a fornire linee di credito speciali, oltre a potenziare le opportunità di accesso a quelle tradizionali. Come dichiarato già il 25 marzo 2020 dal Direttore generale, il Fondo monetario internazionale in collaborazione con la Banca mondiale ha assicurato «relief for debt repayments» ai propri Stati membri economicamente meno avanzati nel quadro del proprio *Catastrophe Containment and Relief Trust*. Il Fondo si è adoperato per ampliare la dotazione di tale meccanismo con 1,4 miliardi di dollari statunitensi onde poter concedere due anni di “relief” e permettere agli Stati beneficiari di impiegare per finalità sociali le somme di denaro non versate per il servizio del debito. Almeno ventinove Stati si sono avvantaggiati di quest'opportunità. Il Fondo ha promosso inoltre la sospensione del pagamento del servizio del debito dovuto dagli Stati membri economicamente meno avanzati ai creditori bilaterali. I capi di Stato e di governo degli Stati partecipanti al G-20 hanno accordato successivamente tale sospensione per un valore di undici miliardi di dollari statunitensi.

I medesimi organismi – Banca mondiale, FMI e G-20 – hanno domandato ai creditori privati di adottare anch'essi una decisione simile, liberando gli Stati membri economicamente meno avanzati dal pagamento del servizio del debito per ulteriori sette miliardi di dollari statunitensi. Il Fondo si è impegnato altresì a mobilitare cento miliardi di dollari statunitensi per ampliare l'accesso alle proprie linee di credito di emergenza nel quadro dei due meccanismi denominati *Rapid Credit Facility* e *Rapid Financing Instrument* a favore degli Stati membri bisognosi di rafforzare la propria capacità di risposta sotto il profilo sanitario¹⁰. Tale accesso è previsto che avvenga senza condizioni. Grazie a donazioni straordinarie di alcuni dei propri Stati membri, tra cui Australia, Canada, Cina, Giappone, Regno Unito e Spagna, il Fondo intende ampliare l'accesso da parte di Stati economicamente meno avanzati alle proprie linee di credito a tasso zero mobilitando, a tal fine, fino a diciassette miliardi di dollari. Il Fondo ha istituito poi una linea di credito ulteriore a breve termine (detta *Short-term Liquidity Line*, SLL) per iniettare nel sistema economico mondiale liquidità e fiducia. I

⁷ Il *Framework* istitutivo del PEF è consultabile nel sito internet <http://pubdocs.worldbank.org/en/670191509025137260/PEF-Framework.pdf>.

⁸ Segnalo i *Remarks by IMF Managing Director Kristalina Georgieva During an Extraordinary Conference Call of G20 Finance Ministers and Central Bank Governors* (<https://www.imf.org/en/News/Articles/2020/03/31/pr20124-remarks-md-kristalina-georgieva-conference-call-g20-finance-ministers-central-bank-governors>).

⁹ Consultabile nel sito internet <https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Policy-Responses-to-COVID-19>.

¹⁰ Per informazioni ulteriori, <https://www.imf.org/en/About/Factsheets/Sheets/2020/02/28/how-the-imf-can-help-countries-address-the-economic-impact-of-coronavirus>.

beneficiari attesi di questa linea di credito sono gli Stati con lievi squilibri della bilancia dei pagamenti e dotati di politiche macroeconomiche fondate su basi solide.

Per quanto attiene i tentativi di coordinamento del ricorso a misure restrittive degli scambi di determinate merci, l'esigenza di quantità consistenti di dispositivi di protezione individuale (DPI), quali mascherine, visiere facciali, occhiali speciali, prodotti igienizzanti, camici sterilizzati, ventilatori, e la chiusura di molte attività economiche e produttive negli Stati con focolai più aggressivi del covid-19, hanno avuto un'incidenza negativa sugli scambi commerciali transnazionali e mostrato l'instabilità del modello di produzione manifatturiera divenuto tipico con l'espansione del processo di liberalizzazione e interdipendenza su scala mondiale. Questo modello è fondato sulla delocalizzazione in più Stati distinti di fasi di produzione o dell'intero ciclo produttivo dei prodotti manifatturieri di qualunque genere e provoca così una dipendenza considerevole dalle importazioni per la soddisfazione dei mercati nazionali.

L'instabilità di tale modello è risultata evidente allorquando alcuni Stati esportatori hanno introdotto limiti all'esportazione di DPI, al fine del contenimento e della prevenzione della propagazione del contagio nei rispettivi territori. È così che sia l'Organizzazione mondiale del commercio¹¹ sia la Commissione europea¹², col sostegno degli operatori economici del settore attraverso la Camera di commercio internazionale (CCI)¹³ hanno pubblicato dichiarazioni congiunte per il coordinamento degli orientamenti indirizzati agli Stati membri con riguardo particolare alla gestione degli ostacoli ai flussi di scambio transnazionali di «medical supplies, medicines, disinfectant, soap and personal protective equipment», istituito pagine speciali nei rispettivi siti *web* e collaborato con altre organizzazioni internazionali, quali la FAO relativamente agli scambi di materie prime e prodotti delle filiere agroalimentari.

In diversi “policy briefs” la FAO ha sottolineato l'incidenza negativa della pandemia covid-19 sulle filiere transnazionali di produzione e approvvigionamento di materie prime e prodotti agroalimentari, sotto il profilo della sicurezza alimentare intesa come accesso a materie prime e prodotti di qualità in quanto nutritivi. Tale incidenza deriverebbe in particolare dalle restrizioni unilaterali al commercio di tali materie prime e prodotti adottate da numerosi Stati membri dell'OMC, nonché dalle disuguaglianze

¹¹ Nel sito internet dell'OMC è consultabile una lista delle “Covid-19 trade-related measures” adottate dai suoi Membri https://www.wto.org/english/tratop_e/covid19_e/covid19_e.htm.

¹² Si vedano, in particolare, *European Commission COVID-19. Guidelines for border management measures to protect health and ensure the availability of goods and essential services*, 16 marzo 2020, C (2020) 1753 final; *European Commission Guidelines: Facilitating Air Cargo Operations during COVID-19 Outbreak*, comunicazione della Commissione, 26 marzo 2020, C (2020) 2010 final. Segnalo altresì https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_622.

¹³ Segnalo la pagina del sito internet dell'OMC dedicata al tema delle restrizioni al commercio adottate unilateralmente quale risposta alla pandemia (https://www.wto.org/english/tratop_e/covid19_e/covid19_e.htm#faq), specificamente *Call for urgent action from G20 leaders in response to the COVID-19 outbreak*, lettera della CCI ai leaders del G20, 12 Marzo 2020 (https://www.wto.org/english/tratop_e/covid19_e/icc-letter-to-his-majesty-king-salman-bin-abdulaziz-al-saud.pdf); *Calls for measures to mitigate the effects of COVID-19 on supply chains*, richiesta della *Global Business Coalition*, 19 marzo 2020 (https://www.wto.org/english/tratop_e/covid19_e/gbc_statement_e.pdf); *Need for coordinated action by G20 leaders in response to the COVID-19 pandemic - an unprecedented health and economic crisis*, lettera aperta ai capi di Stato e di governo del G-20 di OMS, OMC e CCI, 23 marzo 2020 (https://www.wto.org/english/tratop_e/covid19_e/b20_icc_statement_e.pdf).

già esistenti. Ciò emerge, in particolare, dal discorso del Direttore generale della FAO contro tali restrizioni nel corso del World Economic Forum del 30 marzo 2020¹⁴.

Vale la pena segnalare anche il rapporto pubblicato dalla FAO a giugno sullo stato di incertezza dei mercati agroalimentari generato dall'emergenza sanitaria¹⁵. Questo rapporto raccoglie ed esamina i dati rilevanti per l'individuazione delle caratteristiche di quest'incertezza. Il rapporto stima che gli effetti negativi dell'emergenza covid-19 si produrranno diversamente da settore a settore, mostrando come per alcuni settori, quali lo zucchero, l'incertezza fosse cominciata già prima dell'emergenza per carenze di produzione. Secondo il rapporto, i settori della carne e del pesce saranno tra quelli più danneggiati in virtù dell'origine zootecnica della nuova malattia. Il rapporto esclude tuttavia che analogie con la crisi dei prezzi dei prodotti agroalimentari verificatasi durante e dopo la crisi finanziaria del 2008 possano verificarsi.

Per quanto concerne il sistema Nazioni Unite, merita dedicare attenzione pure alla posizione dell'Organizzazione internazionale del lavoro, che ha pubblicato già all'inizio di aprile un rapporto relativamente agli effetti dell'emergenza sul mercato del lavoro mondiale. Come anticipato, questo rapporto si riferisce all'emergenza covid-19 come «the worst global crisis since World War II». Esso include statistiche e altri dati a dimostrazione della previsione di una crescita sostenuta del tasso di disoccupazione nel 2020 per effetto della pandemia. Il medesimo rapporto chiarisce che gli effetti negativi attesi dell'emergenza covid-19 sarebbero eterogenei in termini di aree del mondo e settori economici colpiti. Secondo l'OIL i settori più colpiti sono, tra gli altri, trasporti, agricoltura e servizi pubblici essenziali¹⁶. L'Organizzazione si è impegnata a realizzare attività di monitoraggio relativamente all'incidenza dell'emergenza covid-19 sul mercato del lavoro¹⁷.

L'OIL ha rilanciato anche la propria agenda sulla realizzazione della protezione sociale sul piano mondiale attraverso il ricorso diffuso a forme di *decent work*, giacché l'emergenza sanitaria ha reso evidente altresì l'arretratezza di molti Stati sotto questo profilo relativamente alle molteplici forme di lavoro precario e scarsamente qualificato diffuse con la liberalizzazione e interdipendenza dei processi produttivi e distributivi¹⁸. In questo quadro l'OIL ha avviato consultazioni con gli attori privati interessati alla garanzia della protezione sociale nelle catene di produzione e distribuzione transnazionali, onde favorire la loro collaborazione per la ricerca di

¹⁴ Consultabile nel sito internet <http://www.fao.org/director-general/news/news-article/en/c/1268825/>.

¹⁵ FAO, *Food Outlook – Biannual Report on Global Food Markets: June 2020*, Food Outlook, n. 1, Rome, 2020 consultabile nel sito <http://www.fao.org/documents/card/en/c/ca9509en> (<https://doi.org/10.4060/ca9509en>).

¹⁶ Rileva il rapporto già menzionato *ILO Monitor 2nd edition: COVID-19 and the World of Work. Updated Estimates and Analysis*.

¹⁷ Per aggiornamenti sulle attività di monitoraggio dell'OIL, segnalo il sito internet specifico <https://www.ilo.org/global/lang--en/index.htm>.

¹⁸ Segnalo la dichiarazione del Direttore generale dell'OIL *We Need a Human-centred Response to COVID-19 through Global Solidarity* in occasione dei *Virtual Spring Meetings* della Banca mondiale e del FMI tenutisi il 16 aprile 2020 (https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/statements-and-speeches/WCMS_741927/lang--en/index.htm).

soluzioni soddisfacenti tanto per i datori di lavoro quanto per i lavoratori secondo il suo tipico modello organizzativo tripartito¹⁹.

La Conferenza su commercio e sviluppo delle Nazioni Unite (UNCTAD) ha lavorato per facilitare soluzioni ai problemi generati dalla pandemia fondate sull'interazione tra commercio e tecnologia, avvalendosi dell'attività del *Technology Facilitation Mechanism* (TFM). Si tratta di un altro organismo tecnico delle Nazioni Unite volto all'innovazione tecnologica per la realizzazione dei *Sustainable Development Goals*. Questo è competente a fare proposte sulle soluzioni più adeguate per le istituzioni politiche (*policy-makers*), le imprese (*business community*) e la società civile²⁰. L'UNCTAD si sta occupando altresì dell'incidenza dell'emergenza covid-19 sul rapporto tra investitori stranieri e Stati ospiti, con riguardo particolare all'attuazione dei trattati internazionali applicabili²¹.

Per quanto riguarda il mantenimento della sostenibilità nei processi produttivi e nei comportamenti individuali delle persone, nonché il contenimento di perdite di biodiversità, merita osservare anzitutto che gli organismi internazionali e gli altri attori rilevanti delle relazioni economiche transnazionali concordano sulla correlazione positiva tra tutela della salute e dell'ambiente, nonché sull'esigenza della promozione dello sviluppo sostenibile, secondo quanto delineato, a tal fine, da ultimo nell'Agenda 2030 delle Nazioni Unite. Nel corso dell'emergenza covid-19 il Programma delle Nazioni Unite per l'ambiente (UN Environment Program, UNEP) si è attivato per evidenziare la rilevanza della salvaguardia dell'ambiente sia durante la pandemia, sia successivamente, al fine anche di avviare azioni appropriate di prevenzione. A questi fini, l'UNEP ha lavorato, da un lato, per dimostrare la correlazione tra la pandemia covid-19 e il degrado ambientale e, dall'altra, per indurre gli Stati ad adottare metodi di gestione dei rifiuti generati dall'assistenza sanitaria conformi all'esigenza della salvaguardia dell'ambiente.

Merita segnalare, relativamente al primo profilo, la dichiarazione sull'emergenza covid-19 del Direttore esecutivo dell'UNEP del 6 aprile 2020²², che sottolinea l'importanza della connessione tra stabilità dell'ecosistema, ambiente e salute umana. La dichiarazione intende inoltre promuovere la realizzazione di "green investments", quali quelli nella produzione e distribuzione di energia rinnovabile, nell'esecuzione di progetti di "smart housing", trasporti e appalti pubblici ecologici, dopo l'emergenza, secondo quanto indicato dai *Sustainable Development Goals*. Merita segnalare, relativamente al secondo profilo, il *Compendium of Technologies for Treatment/Destruction of Healthcare Waste* pubblicato dall'International Environmental Technology Centre dell'UNEP per assistere i governi e i lavoratori del settore sanitario a utilizzare tecnologie speciali per la gestione dei rifiuti sanitari

¹⁹ Per approfondimenti sulle attività dell'ILO, si vedano i due contributi al presente Osservatorio di Luca Martelli.

²⁰ Si veda il sito internet dell'UNCTAD (<https://unctad.org/en/pages/newsdetails>).

²¹ Segnalo il numero speciale dell'*Investment Policy Monitor* dell'UNCTAD *Investment Policy Responses to the COVID-19 Pandemic* pubblicato il 4 maggio 2020 (https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/diaepcbinf2020d3_en.pdf).

²² Consultabile nel sito internet <https://www.unenvironment.org/news-and-stories/statement/unep-statement-covid-19>).

generate dalla pandemia²³.

Anche l'OMC e l'OCSE – entrambe, vale la pena ricordare, operanti al di fuori del sistema delle Nazioni Unite – hanno posto in essere attività di raccolta, analisi ed elaborazione di dati e statistiche tese alla realizzazione di attività di sorveglianza e di orientamento.

L'OMC svolge queste attività sulla base di dati raccolti ed elaborati in autonomia onde individuare gli aspetti critici gestibili nel breve periodo, relativamente in particolare al ricorso unilaterale a restrizioni quantitative, sospensione degli automatismi delle licenze, sovvenzioni e altri ostacoli tecnici agli scambi internazionali, secondo il regime di deroghe ed eccezioni previsto negli Accordi internazionali da essa amministrati. L'OMC mira così a orientare le scelte di politica commerciale dei suoi Membri verso la ripresa degli scambi transnazionali conformemente alle regole previste nei medesimi Accordi, anziché alle deroghe ed eccezioni.

L'OCSE ha pubblicato dati, valutazioni e previsioni per orientare gli Stati membri a congegnare e realizzare piani di risposta in grado di mitigare gli effetti economici pregiudizievoli dell'emergenza sanitaria. Ad avviso dell'OCSE, il livello di adeguatezza di tali risposte sarebbe suscettibile di variare a seconda della situazione specifica di ciascuno Stato, in ragione dell'eterogeneità dei settori economici determinanti per la determinazione dei rispettivi prodotti nazionali lordi, delle condizioni dei sistemi fiscali, di istruzione e sanitari. Come emerge con chiarezza dalla pagina del sito *web* dell'OCSE dedicata all'emergenza covid-19, il Segretario generale dell'Organizzazione si è impegnato a contribuire alla gestione di siffatta emergenza mediante un "global effort". Secondo il Segretario generale, un piano di risposta comune dovrebbe sostenere il finanziamento dei sistemi sanitari ed epidemiologici, mobilitare tutte i parametri macroeconomici rilevanti – tra cui quelli monetari e fiscali – e le politiche nazionali strutturali, contribuire alla revoca delle varie restrizioni agli scambi, in particolare di forniture sanitarie, adottate unilateralmente da diversi Stati, assicurare assistenza agli Stati emergenti ed economicamente meno avanzati, favorire la condivisione e l'attuazione di "best practices" a sostegno tanto dei lavoratori e delle persone più vulnerabili quanto delle imprese, in particolare di quelle di piccole e medie dimensioni operanti in settori come il turismo. L'OCSE ha invitato gli Stati membri e altri attori internazionali, come il G-20, a privilegiare gli investimenti nel settore sanitario, in particolare nella produzione di mascherine, altri dispositivi protettivi personali di base e farmaci, nonché nell'offerta di servizi sanitari.

Il 31 marzo i capi di Stato e di governo degli Stati parti al G-20 hanno concordato l'avvio di un piano d'azione straordinario per sostenere gli Stati nella realizzazione di azioni di potenziamento dei servizi sanitari e di contrasto dell'incidenza negativa della pandemia covid-19 sui sistemi economici nazionali e sull'economia mondiale²⁴. Tutti gli attori internazionali hanno evidenziato l'importanza di investimenti siffatti a favore

²³ Cfr. <https://www.unenvironment.org/news-and-stories/story/healthcare-waste-what-do-it>.

²⁴ Si veda la dichiarazione sull'emergenza Covid-19 al termine del vertice straordinario dei capi di Stato e di governo degli Stati del G20 tenutosi in modalità virtuale il 26 marzo 2020 (http://www.g20.utoronto.ca/2020/Virtual_Leaders_Summit_King_Salman_Opening_Remarks_EN.pdf).

degli Stati economicamente meno avanzati (*low- and middle-income States*, LMICs) in Africa, Asia e America Latina e delle persone più vulnerabili negli Stati economicamente avanzati.

Da ultimo segnale che varie organizzazioni internazionali hanno avviato anche attività di collaborazione tra loro. Segnalo, tra le altre, quella tra FAO, OMS e OMC per l'assicurazione e il controllo della continuità dell'offerta di prodotti agroalimentari²⁵. L'OMS e la Banca europea per gli investimenti hanno avviato la gestione comune di un fondo speciale – grazie a risorse finanziarie già a disposizione della Banca – per l'assistenza finanziaria a Stati bisognosi, il miglioramento vuoi delle condizioni sanitarie negli Stati più vulnerabili, quali quelli africani, vuoi della circolazione transnazionale di dispositivi sanitari utili in caso di emergenza sanitaria e il potenziamento sul piano nazionale dei sistemi sanitari statali *tout court*²⁶.

3. Per prevenire uno scenario di recessione economica generalizzata e quindi di emergenza sociale mondiale, a causa della combinazione tra pandemia e crisi economica, le organizzazioni internazionali specializzate nella sorveglianza dell'andamento dei rapporti economici hanno intensificato le attività tanto di sostegno agli Stati membri quanto di coordinamento delle loro risposte, nonché di collaborazione tra loro e con attori privati, orientati o meno al profitto, nella logica degli obiettivi dello sviluppo sostenibile indicati dall'Agenda 2030 delle Nazioni Unite.

Diverse istituzioni e agenzie specializzate delle Nazioni Unite, l'OMC e l'OCSE hanno raccolto, valutato e/o divulgato dati, indicatori, linee guida e rapporti tecnici per l'individuazione dei caratteri distintivi della crisi economica e sociale generata dall'emergenza sanitaria e la prevenzione di un suo peggioramento, a seguito di effetti di sgocciolamento (*spillover*) ulteriori.

Tutti questi risultati – quale che sia la loro valutazione in termini di effettività – dimostrano una rivitalizzazione del multilateralismo, quale metodo principale della cooperazione internazionale istituzionalizzata, nei settori economici consolidati, ossia finanza, commercio e investimenti. L'emergenza covid-19 ha confermato, infatti, l'opportunità della ricerca di risposte comuni in un contesto caratterizzato da conflitti di interesse vivaci tra Stati, squilibri macroeconomici e soprattutto negli anni più recenti manifestazioni di unilateralismo di stampo protezionista.

Relativamente agli interrogativi sul grado di effettività dei numerosi atti adottati da organizzazioni internazionali, osservo che l'emergenza covid-19 ha posto in risalto –

²⁵ Segnalo il sito internet <http://www.fao.org/2019-ncov/resources/policy-briefs/en>. Relativamente all'incidenza negativa dell'emergenza Covid-19 sulla sicurezza alimentare, si veda, in particolare, il *Joint Statement* di Qu Dongyu, Tedros Adhanom Ghebreyesus e Roberto Azevedo, Direttori generali rispettivamente di FAO, OMS e OMC del 30 marzo 2020, consultabile nel sito internet [https://www.who.int/news-room/detail/30-03-2020-joint-statement-by-qu-dongyu-tedros-adhanom-ghebreyesus-and-roberto-azevedo-directors-general-of-the-food-and-agriculture-organization-of-the-united-nations-\(fao\)-the-world-health-organization-\(who\)-and-the-world-trade-organization-\(wto\)](https://www.who.int/news-room/detail/30-03-2020-joint-statement-by-qu-dongyu-tedros-adhanom-ghebreyesus-and-roberto-azevedo-directors-general-of-the-food-and-agriculture-organization-of-the-united-nations-(fao)-the-world-health-organization-(who)-and-the-world-trade-organization-(wto)).

²⁶ Si veda <https://www.who.int/news-room/detail/01-05-2020-who-and-european-investment-bank-strengthen-efforts-to-combat-covid-19-and-build-resilient-health-systems-to-face-future-pandemics>.

più di altre emergenze trascorse – quanto questi interrogativi siano riconducibili per lo più ai limiti di competenza normativa, materiale e procedurale previsti nei trattati internazionali istitutivi delle organizzazioni internazionali. Gli Stati membri le hanno create per lo svolgimento di attività specifiche che sono prevalentemente di cooperazione, assistenza tecnica, indirizzo e coordinamento. A tali fini, i medesimi Stati hanno attribuito loro una competenza normativa, in linea di principio, non vincolante. La complessità della vita di relazione attuale genera tuttavia aspettative molteplici ed eterogenee – vuoi negli stessi Stati membri, vuoi in attori privati – circa le attività attese dalle medesime organizzazioni. In virtù dei limiti strutturali menzionati, le organizzazioni internazionali finiscono spesso con disattendere tali aspettative ed essere criticate per questo. Siffatta circostanza è la ragione principale per la quale il multilateralismo, quale metodo per la soluzione dei problemi comuni sul piano internazionale, è stato posto in discussione negli anni più recenti. I problemi comuni inerenti la gestione dei rapporti internazionali di carattere economico sono stati affrontati anch'essi, al pari di quelli militari e umanitari, dagli Stati e dagli organismi internazionali competenti in maniera informale, benché la costruzione di un ordine giuridico internazionale stabile e prevedibile sia stato l'obiettivo di tali rapporti per decenni a partire dalla fine della II guerra mondiale. Il perseguimento di quest'obiettivo ha resistito al rischio di destabilizzazione derivante da mutamenti epocali dei suddetti rapporti, quali il processo di decolonizzazione, la crisi del modello dirigista con la dissoluzione dell'Unione Sovietica e la grave crisi finanziaria sistemica del 2008.

La circostanza che l'emergenza covid-19 abbia portato a un'intensificazione della cooperazione internazionale mediante le organizzazioni internazionali e a una rivitalizzazione del multilateralismo nel campo economico e sociale potrebbe rappresentare l'occasione per il rilancio, nonché il potenziamento, di quelle iniziative – tante volte annunciate, ma non realizzate ancora – di riforma del modo di essere di molte organizzazioni.



SIOI

UNA Italy

OSSERVATORIO

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

Le sanzioni dell'amministrazione USA nei confronti della Corte penale internazionale: un nuovo capitolo di una burrascosa relazione

Luca Poltronieri Rossetti

Assegnista di ricerca in Diritto internazionale, Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa

1. Premessa - Gli Stati Uniti d'America sono stati una delle forze trainanti nello sviluppo degli organi di giustizia penale internazionale a partire dai primi anni '90, quando il *revival* dell'attività del Consiglio di sicurezza delle Nazioni unite e le drammatiche vicende dei conflitti balcanici e del genocidio ruandese hanno indotto tale organo ad istituire i tribunali penali *ad hoc* per l'ex-Jugoslavia e il Ruanda¹. Il contributo americano era risultato determinante anche nella creazione, qualche anno più tardi, alcuni meccanismi di giustizia penale ibrida (o internazionalizzata), come la Corte speciale per la Sierra Leone, le Camere straordinarie nelle corti cambogiane e il Tribunale speciale per il Libano. Neppure si deve trascurare l'attenzione con cui gli Stati Uniti avevano contribuito ad indirizzare i lavori diplomatici che portarono, all'esito di un delicato processo negoziale, all'adozione dello Statuto di Roma della Corte penale internazionale (CPI).

Il Presidente Clinton aveva firmato *in extremis* lo Statuto di Roma appena prima del passaggio di consegne al suo successore George W. Bush, pur ribadendo le forti perplessità americane su alcuni aspetti della costruzione istituzionale della CPI². Uno degli atti di maggior rilievo politico del nuovo corso fu proprio rappresentato dal tentativo – fallito in quanto non previsto dal diritto internazionale dei trattati – di «ripudiare» la firma del trattato, seguito dalla manifestazione ufficiale dell'intenzione di non far seguire la ratifica³. Secondo la nuova amministrazione, ciò avrebbe liberato lo Stato dall'obbligo – previsto dall'art. 18, lett. a), della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati, di cui gli USA non sono parte, ma che corrisponderebbe al diritto consuetudinario – di astenersi da comportamenti concretamente idonei a privare il trattato del suo oggetto e del suo scopo.

Nell'ambito della stagione della c.d. «guerra al terrore» si è quindi assistito ad una serie di iniziative intraprese tanto a livello legislativo quanto esecutivo – comprese la conduzione della «politica estera giuridica» e la posizione assunta in seno alle Nazioni Unite – improntate a crescente ostilità nei confronti della CPI, e dirette a interferire con la piena operatività dei suoi organi, a partire dall'ufficio del Procuratore, o ad indebolire il sistema di cooperazione tra Stati previsto dalla parte IX dello Statuto di Roma. Tale posizione di fondo, tuttavia, non ha impedito agli USA di sostenere la risoluzione con

¹ Risoluzioni 827(1993) e 955(1994) del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite.

² Si veda lo statement del Presidente Clinton del 31 dicembre 2000: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/WCPD-2001-01-08/pdf/WCPD-2001-01-08-Pg4.pdf>.

³ Si veda la lettera inviata per conto dell'amministrazione Bush dal Sottosegretario di Stato John Bolton al Segretario generale dell'ONU nella sua qualità di depositario del trattato: <https://2001-2009.state.gov/r/pa/prs/ps/2002/9968.htm>.

cui il Consiglio di sicurezza ha riferito la situazione del Sudan (Darfur) al Procuratore della CPI⁴.

2. Le ragioni e gli snodi principali di una relazione problematica – Si può affermare che la principale ragione di opposizione delle amministrazioni USA (comprese quelle democratiche, per altri versi meno ostili al suo operato) alla Corte penale internazionale risieda nel fatto che, in base allo Statuto di Roma, essa può esercitare la sua competenza anche nei confronti di cittadini di Stati che, come gli USA, non sono parte al trattato, laddove la presunta condotta criminosa sia stata posta in essere sul territorio di uno Stato parte (o che ha accettato con apposita dichiarazione la competenza della Corte, o la cui situazione è stata riferita dal Consiglio di sicurezza ONU). Tale circostanza, specie per un Paese dalla significativa proiezione geopolitica e militare esterna come gli USA, ne espone i cittadini alla possibilità (almeno teorica) di vedersi assoggettati alla competenza della Corte, ad esempio per condotte integranti gli estremi dei crimini di guerra.

I Governi USA non hanno mai ritenuto convincenti le spiegazioni, pur autorevolmente avanzate dalla dottrina internazionalistica (anche americana), circa la natura niente affatto eccezionale di tale competenza, ritenendola lesiva della propria sovranità e in insanabile contrasto con il principio di diritto dei trattati secondo cui *pacta tertiis neque nocent neque prosunt*. La possibilità di esercitare la competenza penale nei confronti di cittadini USA, specie di coloro che rivestono ruoli di governo ovvero appartenenti alle forze armate, unitamente al potere di iniziativa autonoma del Procuratore attraverso la procedura di *motu proprio*, costituiscono ostacoli apparentemente insormontabili all'accettazione del sistema della Corte penale internazionale da parte degli Stati Uniti, che continuano a ritenere contrario al proprio interesse strategico far parte di questa organizzazione internazionale.

Da tale impostazione sono discese una serie di iniziative volte a schermare in ogni modo possibile i cittadini USA da ogni ipotesi di esercizio della competenza della Corte. In questo quadro si devono ricordare i numerosi accordi bilaterali stretti dagli USA con vari Stati che, per fatti potenzialmente rientranti nella competenza della CPI, fanno divieto di consegnare alla Corte un cittadino americano ricercato o indagato da questa, prevedendo l'esclusiva competenza dello Stato di cittadinanza⁵. A siffatta prassi veniva fornita una base legislativa di diritto interno, attraverso una legge del Congresso americano⁶. Di essa si riscontrano vistose tracce anche nelle due risoluzioni con cui il Consiglio di sicurezza, in base all'art. 13, lett. b), dello Statuto, ha riferito la situazione

⁴ Risoluzione 1593(2005).

⁵ Gli USA hanno cercato di sostenere la legittimità di questa prassi sulla base dell'art. 98 dello Statuto, che si occupa del potenziale contrasto tra gli obblighi nascenti dall'appartenenza allo Statuto e quelli nascenti da altri accordi internazionali in materia di cooperazione giudiziaria o immunità. Per avere un'idea del numero degli accordi e dei Paesi coinvolti, si veda: http://www.iccnw.org/documents/CICCFS_BIAstatus_current.pdf.

⁶ Si tratta del c.d. *American Servicemembers' Protection Act* (ASPA), 22 U.S.C., paragrafi 7401-7402 e 7421 ss., il cui testo è consultabile online: <https://uscode.house.gov/view.xhtml?path=/prelim@title22/chapter81&edition=prelim>.

del Sudan (Darfur) e della Libia al Procuratore della Corte. In queste, su esplicita richiesta statunitense, sono state inserite identiche clausole che prevedono l'esclusivo esercizio della giurisdizione da parte dello Stato di invio rispetto a tutte le condotte potenzialmente criminose tenute dai militari impiegati nell'ambito di operazioni di *peace-keeping* o *peace-enforcement*⁷.

Gli Stati Uniti si sono anche premurati, sempre adducendo la giustificazione di norme di legge interne, di evitare in ogni modo di finanziare o sostenere economicamente, direttamente o indirettamente, la Corte penale internazionale⁸. Di tale intenzione si trova traccia sempre nelle risoluzioni di *referral* delle situazioni sudanese e libica, laddove gli USA, pur votando a favore, hanno preteso che i costi dell'attivazione della Corte in relazione alle situazioni in questione fossero sostenuti unicamente con le risorse proprie di tale organizzazione (cioè senza oneri per l'ONU, del cui bilancio gli USA sono il principale contributore)⁹.

Sebbene queste azioni e decisioni abbiano senz'altro rappresentato un ostacolo al pieno esercizio delle competenze della Corte, limitandone specie nella fase di gestazione l'operatività, esse si limitavano ad una attività per così dire preventiva, senza incidere su specifiche vicende già instaurate davanti alla Corte nel tentativo di orientarne l'esito o di fare pressione sui suoi organi al fine di scoraggiare determinate scelte discrezionali. Peraltro, ciò non ha impedito agli Stati Uniti di prestare volontariamente cooperazione nell'arresto di alcuni ricercati dalla Corte, come avvenuto nei casi di Bosco Ntaganda e di Dominic Ongwen¹⁰.

Tuttavia, sviluppi recenti relativi a specifici procedimenti pendenti davanti alla Corte, unitamente alla crescente diffidenza dell'attuale amministrazione verso il sistema delle organizzazioni internazionali, hanno portato ad una *escalation* nelle misure volte ad interferire attivamente nei riguardi del lavoro della Corte. Le vicende che hanno innescato queste ultime reazioni riguardano soprattutto l'esame preliminare e la possibile apertura di una indagine da parte del procuratore nelle situazioni dell'Afghanistan e della Palestina.

La situazione afghana è stata sotto esame preliminare da parte del Procuratore per lungo tempo, in relazione alle condotte potenzialmente contrarie allo Statuto poste in essere dai Talebani, dalle forze armate afghane e – ed è ciò che qui più rileva – dalle forze armate e dall'*intelligence* (CIA) statunitensi, nel contesto del conflitto armato che ha interessato il Paese a partire dal 2001. A tal proposito, occorre ricordare che l'Afghanistan ha depositato il suo strumento di ratifica dello Statuto il 10 febbraio 2003. Il Procuratore, sulla scorta delle sollecitazioni ricevute da parte di vittime di presunti

⁷ Si vedano i pressoché identici par. 6 della risoluzione 1593(2005) e par. 6 della risoluzione 1970(2011).

⁸ ASPA, paragrafi 7401, 7423.

⁹ Si vedano gli identici par. 7 della risoluzione 1593(2005) e par. 8 della risoluzione 1970(2011).

¹⁰ Ongwen, che si era volontariamente consegnato a militari USA presenti in Repubblica Centrafricana, è stato poi trasferito alla Corte. Si veda la notizia riportata da fonti di stampa <https://www.reuters.com/article/us-uganda-lra-handover/u-s-troops-transfer-captured-lra-commander-to-ugandan-forces-idUSKBN0KN26C20150114> e il resoconto fatto dalla Cancelleria della CPI: https://www.icc-cpi.int/CourtRecords/CR2015_00477.PDF.

crimini di competenza della Corte, aveva avviato come da prassi consolidata l'esame preliminare della situazione nel 2006, sfociato nella richiesta di autorizzazione ad aprire un'indagine *ex art. 15* dello Statuto nel novembre 2017. In tale richiesta il Procuratore chiariva che vi erano sufficienti ragioni per ritenere credibile la commissione di crimini di guerra – *inter alia* – da parte di personale delle forze armate americane, nonché della CIA (soprattutto in relazione a varie operazioni di *extraordinary rendition* e all'attività di centri di detenzione anche in Paesi terzi, ma membri della Corte). Secondo il Procuratore, su tali condotte non erano stati compiuti sforzi di accertamento sufficienti al livello nazionale, con il risultato che i casi potenzialmente nascenti da un'indagine sarebbero risultati ammissibili davanti alla Corte, secondo il regime di complementarità previsto dallo Statuto. La Camera preliminare, nell'aprile del 2019 aveva negato l'autorizzazione ad aprire l'indagine, adducendo che il suo svolgimento sarebbe stato quasi certamente infruttuoso, inutilmente dispendioso e pertanto contrario agli «interessi della giustizia»¹¹. Tuttavia, la Camera di appello, nel marzo 2020, ha riformato integralmente tale decisione, dando così via libera all'apertura di un'indagine¹².

Nelle more di queste vicende giurisdizionali, l'amministrazione USA ha intrapreso azioni chiaramente dirette a disincentivare l'apertura dell'indagine e a renderne difficoltoso lo svolgimento nel caso di esito positivo della procedura di autorizzazione. In tal senso, alcuni alti esponenti dell'amministrazione – tra cui l'ex consigliere per la sicurezza nazionale John Bolton e il Segretario di Stato Mike Pompeo – hanno ribadito la assoluta contrarietà americana a queste indagini e la presunta «illegittimità» dei procedimenti riguardanti i propri cittadini, oltre a compiacersi per l'iniziale stop ai procedimenti indotto dalla decisione della Camera preliminare¹³. Tali affermazioni sono state accompagnate dalla minaccia di adottare misure restrittive nei confronti del personale della Corte. Si fa riferimento, in particolare, alla revoca o non concessione di visti di ingresso negli USA per il Procuratore Fatou Bensouda e alcuni altri funzionari del suo ufficio, con l'intento di limitarne la libertà di movimento¹⁴. A queste posizioni la Corte e l'ufficio del Procuratore hanno sempre risposto con nettezza,

¹¹ La contrarietà agli interessi della giustizia è uno dei possibili fondamenti per una decisione di non aprire l'indagine in base all'art. 53, par. 1, lett. c), dello Statuto. Per la decisione della Camera preliminare si veda: https://www.icc-cpi.int/CourtRecords/CR2019_02068.PDF.

¹² Si veda la decisione della Camera di appello: https://www.icc-cpi.int/CourtRecords/CR2020_00828.PDF.

¹³ Si vedano, ad esempio, le dichiarazioni di John Bolton, nel discorso alla Federalist Society del 10 settembre 2018, il cui testo è consultabile al sito <https://www.aljazeera.com/news/2018/09/full-text-john-bolton-speech-federalist-society-180910172828633.html>. Per le manifestazioni di soddisfazione per la decisione della Camera preliminare, si vedano le dichiarazioni del Presidente USA del 12 aprile 2019: <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/statement-from-the-president-8/> e quelle di Pompeo: <https://www.state.gov/unanimous-rejection-of-international-criminal-court-investigation/>.

¹⁴ Si veda la notizia riportata da fonti di stampa: <https://www.theguardian.com/us-news/2019/mar/15/mike-pompeo-us-war-crimes-investigation-international-criminal-court> e <https://www.theguardian.com/law/2019/apr/05/us-revokes-visa-of-international-criminal-courts-top-prosecutor>.

difendendo le prerogative dell'organizzazione e dei suoi funzionari secondo il diritto internazionale¹⁵.

L'altra vicenda che ha contribuito alla recente *escalation* nei rapporti tra gli USA e la Corte riguarda la Palestina e la possibilità per il Procuratore di aprire un'indagine su una serie di eventi sui quali si è svolto l'esame preliminare da parte dell'ufficio. La Palestina, a dispetto della perdurante incertezza in ordine al problema della sua statualità per il diritto internazionale, è divenuta a tutti gli effetti Stato parte allo Statuto a decorrere dal 1° aprile 2015 a seguito del deposito dello strumento di ratifica nel gennaio dello stesso anno, oltre ad aver effettuato una dichiarazione di accettazione della competenza della Corte rispetto ai presunti crimini commessi nei Territori palestinesi a partire dal 13 giugno 2014. Sulla base di queste premesse, il Procuratore aveva avviato l'esame preliminare della situazione nel gennaio del 2015. Nel frattempo, l'ufficio aveva ricevuto nel maggio del 2018 un formale *referral* da parte delle autorità palestinesi per fatti in parte coincidenti con quelli già sotto esame. Il Procuratore ha dichiarato concluso l'esame preliminare nel dicembre 2019, ritenendo che le condizioni per l'apertura dell'indagine fossero soddisfatte. Tuttavia, prima di procedere con l'indagine, l'ufficio del Procuratore ha ritenuto opportuno chiedere alla competente Camera preliminare un chiarimento preventivo sulla sussistenza della competenza *ratione loci* della Corte, in modo da evitare successive contestazioni di difetto di competenza e dirigere più efficacemente la propria attività di indagine. La questione verte essenzialmente sul fatto se il «territorio» sui cui la Corte potrebbe esercitare la competenza comprenda la Cisgiordania, Gerusalemme Est e la Striscia di Gaza. Attualmente la decisione della Camera è pendente, dopo che sono stati invitati Stati ed esperti a presentare memorie secondo la procedura di *amicus curiae* prevista dal regolamento di procedura e prova. È del tutto evidente che, poiché questa decisione richiede in qualche misura che la Corte prenda posizione circa la consistenza territoriale dello Stato di Palestina e – per quanto solo in via indiretta – sulla questione della sua statualità, si tratta di una vicenda dai contorni delicatissimi per le possibili conseguenze politiche sul piano internazionale, anche considerati i rapporti strategici che legano USA e Israele.

3. L'Executive Order del Presidente Trump: anatomia di un sistema sanzionario contro una organizzazione internazionale - Nel quadro di una ritrovata piena sintonia tra l'attuale amministrazione americana e quella israeliana, la risposta dei due Stati alle procedure in atto davanti alla Corte non si è fatta attendere. Se, tuttavia, la reazione da parte israeliana si è per ora perlopiù concentrata sulla intensificazione della retorica volta a delegittimare la Corte, già da tempo intrapresa dalle autorità di quel Paese (fin dalla vicenda relativa alla nave *Mavi Marmara*), quella americana si è arricchita di un nuovo significativo tassello, attraverso l'adozione da parte del Presidente Trump dell'*Executive Order on Blocking Property of Certain Persons*

¹⁵ Si veda la reazione al discorso di John Bolton: <https://www.icc-cpi.int/Pages/item.aspx?name=pr1406>.

*Associated with the International Criminal Court*¹⁶, che introduce un articolato regime sanzionatorio rispetto a persone e beni in vario modo riconducibili alla Corte ed è incentrato su penetranti poteri dell'esecutivo.

Prima di esaminare brevemente le misure previste dall'ordine esecutivo, sembra opportuno soffermarsi sulle ragioni poste alla loro base. Il Presidente, dopo aver ribadito la natura «illegittima» delle iniziative della Corte e la loro contrarietà alle prerogative sovrane degli Stati non parte allo Statuto, afferma che «qualunque tentativo da parte della Corte penale internazionale di indagare, arrestare, detenere o perseguire penalmente personale degli Stati Uniti, o personale di Paesi che sono alleati degli Stati Uniti e non sono parte allo Statuto di Roma o che non hanno comunque accettato la competenza della Corte, *costituisce una minaccia eccezionale e straordinaria per la sicurezza nazionale e la politica estera degli Stati Uniti*» (corsivo aggiunto). Fatta questa premessa, l'ordine passa ad individuare i destinatari e la tipologia delle misure sanzionatorie, che possono essere così schematizzati.

- Congelamento di fondi. L'ordine dispone il congelamento di tutti i fondi attualmente presenti o che dovessero trovarsi in futuro nel territorio USA, che siano riferibili a «ogni persona fisica o giuridica straniera individuata dal Segretario di Stato in consultazione con il Segretario del tesoro e il Procuratore generale» e che: a) sia stata «coinvolta direttamente nell'attività della Corte penale internazionale volta ad indagare, arrestare, detenere e perseguire penalmente personale» americano o di Paesi alleati degli USA, senza il consenso dello Stato di cittadinanza; b) abbia «materialmente assistito, garantito o fornito supporto finanziario, materiale o tecnologico, ovvero fornito beni o servizi a favore o in supporto di qualunque delle predette attività o a qualunque persona i cui beni o diritti su beni risultino bloccati per effetto del presente ordine; c) (per gli enti giuridici) sia stata «posseduta o controllata da, o abbia agito o preteso di agire, direttamente o indirettamente, per conto di una persona fisica o giuridica i cui beni o diritti su beni sono bloccati per effetto del presente ordine». Considerata la facilità nel trasferire istantaneamente fondi tra diversi ordinamenti, l'ordine prevede che non si debbano notificare preventivamente ai destinatari le misure di congelamento, né comunicare loro l'inclusione nella lista dei soggetti colpiti.

- Proibizione di donazioni. L'ordine proibisce di effettuare ogni donazione e contributo in denaro, beni o servizi a beneficio dei soggetti i cui beni o altri diritti su beni siano colpiti dalle misure di congelamento; nonché di ricevere da tali soggetti qualsiasi donazione o contributo dello stesso tipo.

- Divieto di ingresso sul territorio americano. L'ordine sospende l'ingresso, per scopi di immigrazione e non, per le persone fisiche che si qualificano come possibili destinatarie di provvedimenti di congelamento di beni, oltre che per i loro stretti familiari, e di tutti coloro che a giudizio del Segretario di Stato USA risultino alle dipendenze o agiscano per conto della CPI.

¹⁶ Il testo dell'ordine esecutivo è disponibile sul sito della Casa Bianca: <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/executive-order-blocking-property-certain-persons-associated-international-criminal-court/>. Per un agile commento critico si veda: <https://www.affarinternazionali.it/2020/06/stati-uniti-contro-corte-penale-internazionale/>.

Sebbene l'ordine esecutivo dell'11 giugno miri a scoraggiare ed intralciare le attività della Corte essenzialmente in relazione a quelle specifiche indagini o procedimenti che investono personale militare o governativo USA o dei Paesi alleati che non abbiano accettato la competenza della Corte, è evidente che le misure introdotte – specie quelle relative al diniego di visti d'ingresso – sono suscettibili di essere applicate con notevole discrezionalità ed ampiezza, così da poter negare l'ingresso o sospendere il visto ad ogni persona alle dipendenze o legata da rapporti di lavoro o affiliazione con la Corte, oltre che ai loro familiari.

4. La reazione degli organi della Corte, degli Stati parte e di altri soggetti internazionali - Come accaduto in occasione di altri momenti di frizione tra l'amministrazione statunitense e la Corte, gli organi di quest'ultima si sono adoperati per rispondere alle accuse di parzialità o «illegittimità», ribadendo la propria intenzione di proseguire nell'adempimento dei propri doveri, facendosi unicamente guidare dall'applicazione delle pertinenti norme dello Statuto.

Il Procuratore della Corte, in alcune dichiarazioni rilasciate ad organi di stampa, ha manifestato viva preoccupazione per la decisione americana e per i suoi effetti sul lavoro della CPI, in particolare nei confronti degli interessi delle vittime di crimini internazionali. Fatou Bensouda ha quindi riaffermato la determinazione del proprio ufficio a proseguire nelle attività di approfondimento ed analisi nell'ambito della vicenda afghana e di ogni altra situazione, «without fear or favor»¹⁷. Le ha fatto eco il Presidente dell'Assemblea degli Stati parte, O-Gon Kwon, che ha riaffermato il pieno sostegno degli Stati parte al lavoro della Corte, esprimendo profondo rincrescimento per l'adozione delle misure restrittive e sanzionatorie da parte degli Stati Uniti. Il Presidente ha colto l'occasione per ribadire l'indipendenza dell'istituzione e l'importanza del meccanismo di complementarità, nonché gli sforzi in atto per rafforzare e migliorare l'attività della Corte, anche attraverso il processo di *Independent Expert Review* in corso di svolgimento¹⁸. Il Presidente della Corte, giudice Chile Eboe-Osuji, in una recente intervista, ha chiarito le ragioni per cui l'iniziativa USA sarebbe sproporzionata e basata su critiche al lavoro della Corte in larga parte infondate o pretestuose, sottolineando le conseguenze negative dell'ordine esecutivo anche per l'ordinaria attività della Corte¹⁹. Il 23 giugno 2020, 67 Stati parte – tra cui l'Italia e alcuni altri alleati tradizionali degli USA, come l'Australia e il Regno Unito – hanno adottato una dichiarazione congiunta, riaffermando il loro «supporto incondizionato» alla Corte, quale «pilastro

¹⁷ Si vedano le interviste rilasciate alle emittenti VOA (<https://www.voanews.com/europe/facing-us-sanctions-icc-prosecutor-pledges-continue-without-fear-or-favor>) ed Euronews (<https://www.euronews.com/2020/06/25/profound-regret-icc-prosecutor-on-being-hit-with-us-sanctions-over-afghanistan-war-crimes>).

¹⁸ Si veda il comunicato stampa del Presidente dell'ASP: <https://www.icc-cpi.int/Pages/item.aspx?name=pr1527>.

¹⁹ Intervista rilasciata a Time: <https://time.com/5860568/10-questions-for-international-criminal-court-chief-chile-ebae-osuji/>. Queste posizioni, insieme ad una articolata disamina della posizione americana sulla CPI, sono state riprese ed ampliate in un *paper* inviato dal Presidente al Council on Foreign Relations il 6 luglio 2020: <https://www.icc-cpi.int/itemsDocuments/2020-07-06-US-Founders-respected-International-Law.pdf>.

indispensabile» dello stato di diritto internazionale²⁰. Un ampio numero di esperti a vario titolo legati all'ONU ha denunciato come l'ordine esecutivo abbia «il solo scopo di esercitare pressioni» sull'istituzione e sui suoi funzionari, minacciandone non solo l'indipendenza ma anche i privilegi e immunità quali alti funzionari di un'organizzazione internazionale²¹. Contro il regime sanzionatorio si sono espresse varie associazioni professionali di giuristi²². Infine, manifestazioni di sostegno sono venute anche dall'Unione europea e da varie organizzazioni non governative impegnate nella tutela dei diritti fondamentali e nella rappresentanza delle vittime di crimini internazionali²³.

5. Prospettive future: l'influenza sui procedimenti in corso, il rischio di emulazione e di un conflitto istituzionale permanente - Per quanto riguarda l'influenza dell'ordine esecutivo sulle indagini nella situazione dell'Afghanistan, non c'è dubbio che esso rappresenterà un ostacolo aggiuntivo allo svolgimento delle attività investigative, considerato che si incontrano notevoli difficoltà di ordine pratico anche laddove si possa contare sulla piena cooperazione degli Stati interessati. La probabilità poi che dalla fase dell'indagine si passi all'esercizio dell'azione penale e allo svolgimento di un processo nei confronti di specifici individui dell'amministrazione civile o militare americana (o israeliana, se si aggiunge il caso dell'indagine sulla Palestina) – anche considerata la generale esclusione di procedimenti *in absentia* – appare piuttosto remota. Ciò nonostante, l'indagine potrebbe comunque consentire di ricostruire con maggiore precisione episodi criminosi di notevole portata e potrebbe forse incontrare la cooperazione – per quanto interessata e parziale – di alcuni dei soggetti coinvolti. Per esempio, non si può escludere a priori una cooperazione da parte del Governo afgano nella ricostruzione di fatti attribuibili ai Talebani, o quella delle autorità palestinesi rispetto a fatti attribuibili a personale militare israeliano.

Va poi ricordato che, anche se il Procuratore ha ritenuto soddisfatto il requisito della complementarità in entrambe le situazioni – formulando un giudizio negativo sulla adeguatezza dei procedimenti fin qui svolti a livello nazionale –, lo Statuto prevede un'ulteriore possibilità per lo Stato o gli Stati interessati (anche non parte al trattato) di scongiurare la prosecuzione del procedimento davanti alla CPI. Il suo art. 18, infatti, prevede che il Procuratore, una volta concluso che vi sono gli estremi per aprire l'indagine, debba darne notifica agli Stati interessati. Questi dispongono di un mese di tempo per informare la Corte di avere svolto o di stare svolgendo indagini effettive sui

²⁰ Dichiarazione congiunta dei 67 Stati parte a sostegno della Corte: <https://onu.delegfrance.org/We-remain-committed-to-an-international-rules-based-order>.

²¹ Dichiarazioni degli esperti in materia di diritti umani, a prima firma di Diego García-Sayán, Special Rapporteur sull'indipendenza dei giudici e degli avvocati: <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25997&LangID=E>.

²² Si veda, ad esempio, la netta presa di posizione dell'International Bar Association: <https://www.ibanet.org/Article/NewDetailPreview.aspx?ArticleUid=91b435ac-2ab3-4dad-b8b2-2f6c18d8aecd>.

²³ Si vedano, ad esempio, le dichiarazioni dell'Altro rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/80954/international-criminal-justice-statement-high-representative-following-us-decision-possible_en.

fatti oggetto dell'attenzione del procuratore e per chiedere che siano le autorità nazionali ad occuparsene. Questa facoltà, mai prima d'ora utilizzata, è stata attivata dal Governo afgano tramite una stringata comunicazione del 26 marzo 2020 all'indirizzo del Procuratore²⁴. Le straordinarie circostanze legate all'emergenza Covid-19 hanno peraltro impedito tanto al Procuratore di compiere atti d'indagine, tanto allo Stato di fornire ulteriori dettagli su questi procedimenti, il cui invio è stato annunciato entro il 12 giugno 2020, ma di cui non si ha a tutt'oggi pubblica conoscenza. Sembra tuttavia poco probabile che a molti anni di distanza dal grosso dei fatti oggetto dell'esame del Procuratore si possano solo ora svolgere indagini genuine a livello nazionale, tali da indurre il procuratore a spogliarsi dell'indagine a favore delle autorità nazionali.

Per tornare agli effetti dell'ordine esecutivo statunitense dell'11 giugno scorso, essi potrebbero dispiegarsi ben al di là delle specifiche situazioni alla base della decisione del Presidente Trump. Il regime sanzionatorio imposto dagli USA potrebbe infatti rappresentare un pericoloso precedente da emulare da parte di altri Paesi terzi che vedano propri connazionali coinvolti nella commissione di presunti crimini rientranti nella competenza territoriale o personale della Corte. Si pensi ad esempio alla situazione dei crimini perpetrati ai danni dei Rohingya da parte di membri delle forze armate e di polizia del Myanmar, ma parzialmente avvenuti sul territorio del Bangladesh (che è parte allo Statuto) e su cui il Procuratore è stato recentemente autorizzato ad indagare. O ancora a presunti crimini commessi in territorio ucraino, che sono attualmente oggetto dell'esame preliminare del Procuratore sulla base di due dichiarazioni di accettazione della competenza effettuate dall'Ucraina (Stato non parte allo Statuto) nel 2014 e 2015.

L'attuale situazione della Corte penale internazionale appare senza dubbio complessa ed incerta sotto svariati punti di vista. Non solo in anni recenti si è assistito ai primi casi di defezione di alcuni Stati che hanno receduto dallo Statuto (Burundi, Filippine), ma sono emerse numerose e gravi criticità nel suo operato. Lo scarso numero di processi decisi in via definitiva, la non sempre lineare politica discrezionale del Procuratore, vari esempi di incuria amministrativa e sconcertanti controversie sui rapporti di lavoro, l'assenza di una cultura giudiziale condivisa che ha dato luogo a vistosi casi di mancanza di collegialità e radicale dissenso tra i giudici: sono soltanto alcuni esempi delle maggiori difficoltà che oggi incontra l'organizzazione internazionale che tante speranze aveva suscitato dopo la sorprendentemente rapida entrata in vigore del suo Statuto nel luglio 2002.

In questo quadro certamente non roseo per il futuro del progetto della giustizia penale internazionale, l'offensiva sanzionatoria dell'amministrazione USA, se da un lato può indebolire la Corte rispetto alle prospettive di successo di alcune indagini e rappresentare un cattivo esempio per altri Stati, dall'altro potrebbe suscitare – e ha già in parte suscitato – un sentimento di ritrovata compattezza del fronte degli Stati *like-minded*, delle professioni legali internazionali e di ampi strati della società civile nel difendere l'istituzione e promuoverne il ruolo di attore fondamentale nella difesa dello stato di diritto a livello internazionale.

²⁴ Il documento in questione è stato reso pubblico dall'Ufficio del Procuratore: https://www.icc-cpi.int/RelatedRecords/CR2020_01538.PDF.



I Balcani occidentali e l'Unione europea ai tempi del Covid-19

Laura Montanari

Ordinario di Diritto pubblico comparato, Università degli Studi di Udine

1. Premessa: the enlargement fatigue. – Com'è noto, il processo di adesione dei Balcani occidentali all'Unione europea si è rivelato particolarmente complesso. Solo la Slovenia ha partecipato al grande allargamento del 2004; quasi dieci anni dopo, nel 2013, vi è stato l'ingresso della Croazia, mentre gli altri Paesi nati dalla dissoluzione della Jugoslavia socialista e l'Albania sono ancora candidati o potenziali candidati¹.

Nelle conclusioni del Vertice di Salonicco del 2003 l'Unione affermava espressamente la «determinazione ad appoggiare appieno ed efficacemente la prospettiva europea dei paesi dei Balcani occidentali, che diverranno parte integrante dell'UE una volta soddisfatti i criteri stabiliti»², posizione che veniva costantemente ribadita nei documenti successivi. Da ultimo si possono citare le conclusioni del Consiglio “Affari generali” del 25 marzo 2020 – che verranno analizzate nel prosieguo – dove si legge: «Il Consiglio ribadisce l'inequivocabile sostegno dell'UE alla prospettiva europea dei Balcani occidentali»³.

Tuttavia, al di là delle affermazioni di principio, l'atteggiamento dell'Unione e dei suoi Paesi membri è altalenante o almeno ambiguo. Si può ricordare l'opposizione, soprattutto francese, nel Consiglio europeo dell'ottobre 2019, che ha portato al rinvio della decisione sull'avvio dei negoziati di adesione per l'Albania e la Macedonia del Nord, nonostante gli sforzi di quest'ultimo Paese per superare la controversia sul nome con la Grecia⁴.

La valutazione del rispetto dei “criteri di Copenaghen” nel tempo si è fatta più stringente e il processo è diventato molto complesso. Accanto all'idoneità dei Paesi interessati a rispettare le condizioni necessarie per far parte dell'Unione, ha assunto un rilievo sempre maggiore il criterio della “capacità di assorbimento” dell'Unione. La crisi o meglio le crisi che negli anni più recenti hanno interessato il processo di integrazione non sono state senza conseguenze anche in questo ambito. Il riferimento è innanzitutto alla crisi economica del 2008 e ora a quella sanitaria, ma a queste si aggiungono diverse situazioni che sembrano mettere in discussione gli stessi valori comuni, come è emerso nel modo di affrontare il fenomeno migratorio, così come nell'adozione a livello nazionale di misure in contrasto, tra l'altro, con il principio di *rule of law*. Tale ultimo esempio riguarda in particolare alcuni Paesi dell'Europa

¹ In generale sull'allargamento v. <https://www.consilium.europa.eu/it/policies/enlargement/>

² Cfr. Conclusioni della presidenza, Consiglio europeo di Salonicco, 18-20 giugno 2003, punto 40.

³ Cfr. il testo riportato nella nota del Segretariato generale del Consiglio, Bruxelles, 25 marzo 2020, Conclusioni del Consiglio su allargamento e processo di stabilizzazione ed associazione. Repubblica di Macedonia del Nord e Repubblica di Albania, spec. punto 2.

⁴ Con riferimento all'allargamento nelle Conclusioni si legge: «Il Consiglio europeo tornerà sulla questione dell'allargamento prima del vertice UE-Balcani occidentali che si terrà a Zagabria nel maggio 2020» (così il testo riportato nella nota del Segretariato generale del Consiglio, Bruxelles, 18 ottobre 2019).

dell'Est entrati a far parte dell'UE con il grande allargamento del 2004, come Polonia e Ungheria, tanto che nel dibattito che ne è seguito si è arrivati a rileggere criticamente le scelte fatte all'inizio del secolo. Non si deve dimenticare, infine, la vicenda della Brexit, che inevitabilmente influenza l'approccio dei Paesi dell'area balcanica all'Unione, contribuendo a far perdere interesse verso l'adesione. L'*enlargement fatigue* riguarda anche gli aspiranti membri, soprattutto nel momento in cui nuovi e vecchi attori tornano con forza a presentarsi nello scenario geopolitico dell'area.

Nei primi mesi del 2020 troviamo diversi documenti delle istituzioni europee relativi alla situazione dei Balcani occidentali, anche con riferimento alla pandemia, che possono offrire utili spunti di riflessione.

2. La Comunicazione del febbraio 2020 “Rafforzare il processo di adesione”. – Il 5 febbraio 2020 la Commissione europea ha adottato la Comunicazione *Rafforzare il processo di adesione – Una prospettiva credibile per i Balcani occidentali*, cui hanno fatto seguito il 25 marzo le Conclusioni del Consiglio più sopra ricordate⁵.

Il documento della Commissione è molto articolato e contiene una proposta finalizzata a “rafforzare l'intero processo di adesione”. Prima di accennare alle aree di intervento che vengono individuate, può essere utile richiamare alcune indicazioni che si possono trarre dall'introduzione e che contribuiscono a definire il quadro generale.

Innanzitutto viene ribadito ancora una volta il «sostegno inequivocabile» dell'Unione e dei suoi Stati membri «alla prospettiva europea dei Balcani occidentali». Nello stesso tempo, però, si evidenzia che l'adesione è «decisa e fondata sul merito»; formula che si ritrova nelle Conclusioni del Consiglio del successivo 25 marzo, dove si fa riferimento alla necessità «di un'equa e rigorosa condizionalità e del principio meritocratico». Il rispetto dei criteri di condizionalità costituisce, con particolare evidenza dopo il Vertice di Copenaghen del 1993, il presupposto fondamentale per l'ingresso nell'Unione; l'insistenza sul “merito” – presente anche nelle precedenti Comunicazioni⁶ - invece sembra indicare una sorta di atteggiamento paternalistico che stride con recenti decisioni e comportamenti dell'Unione e dei suoi Stati membri. Nella risposta all'attuale crisi sanitaria o nella gestione del fenomeno migratorio sulla base di quale parametri andrebbe giudicato il merito? Il principio di solidarietà, lo Stato di diritto? In alcuni casi dovrebbero essere adottate – seguendo un approccio di questo tipo – note di “demerito”.

⁵ Commissione europea, Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Rafforzare il processo di adesione – Una prospettiva credibile per i Balcani occidentali*, Bruxelles, 5 febbraio 2020, COM(2020) 57 final.

⁶ Nelle conclusioni della Comunicazione del 2018 si legge «L'adesione è e **resta un processo basato sul merito**, che dipende interamente dai progressi oggettivi compiuti da ogni paese» (grassetto nell'originale): Commissione europea, Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Una prospettiva di allargamento credibile e un maggior impegno dell'UE per i Balcani occidentali*, Strasburgo, 6 febbraio 2018, COM(2018) 65 final.

La Commissione riconosce che il sostegno al processo di adesione dei Balcani occidentali costituisce un “investimento geostrategico”, che assume un significato rilevante per l’affermazione del ruolo dell’Unione nella Regione, ma non solo, «soprattutto nei periodi di più forte concorrenza geopolitica». Esso può favorire la stabilizzazione dell’area e incentivare il rispetto del principio democratico, dei diritti umani e della *rule of law*, che costituiscono i parametri principali di condizionalità.

Si colloca in questa prospettiva anche la sollecitazione ad adottare una “comunicazione strategica”, che sia in grado di mettere in luce i vantaggi che possono derivare dalle riforme e dal processo di integrazione. Ciò impone, come vedremo, una maggiore fiducia/credibilità da ambo le parti quanto all’impegno nel percorso di adesione. Quest’ultimo secondo la Commissione deve «diventare **più prevedibile, più credibile** – sulla base di criteri oggettivi, di condizioni positive e negative rigorose e della reversibilità – **più dinamico e soggetto a una guida politica più forte**» (grassetto nell’originale).

La seconda parte della Comunicazione, intitolata “infondere nuovo slancio al processo di adesione”, contiene le proposte della Commissione, di cui sarebbe opportuno tenere conto anche nei quadri di negoziato in atto al fine di non creare differenze di trattamento tra i Paesi dell’area⁷. Non è possibile in questa sede analizzarle nel dettaglio, ma può essere utile ricordare i temi che vengono affrontati: a) credibilità; b) un orientamento politico più forte; c) un processo più dinamico; d) prevedibilità, condizioni positive e negative.

La credibilità, come accennato, è forse la sfida più importante in questa fase storica e riguarda sia l’impegno dei leader dei Paesi dell’area, sia l’Unione europea, con la precisazione che gli Stati membri e le istituzioni «devono parlare con una sola voce nella regione, inviando chiari segnali di sostegno ed incoraggiamento ed esprimendosi in modo esplicito ed onesto sulle eventuali carenze». Il documento insiste sulla necessità di “dare la massima centralità alla natura politica di questo processo”, ciò vale anche in questo caso per entrambi gli attori. Da un lato, i Paesi che desiderano aderire devono fare scelte conseguenti, condivise dalla società civile, dall’altro anche l’UE e gli Stati membri devono assicurare un impegno forte e ad alto livello. Su questo aspetto vi sono plurimi riferimenti al coinvolgimento degli Stati membri, che dovrebbero essere invitati a «partecipare in modo più sistematico al processo di adesione», inviando in loco propri esperti, contribuendo alle relazioni annuali e offrendo consulenze in settori specifici. Viene ovviamente ribadito il ruolo della Commissione, alle cui relazioni dovrebbero seguire conferenze intergovernative specifiche per Paese, oltre ai vertici periodici UE-Balcani occidentali, come momenti di dialogo politico di alto livello. L’insistenza sull’intervento dei Paesi membri suscita, tuttavia, qualche perplessità, considerato che sono già rappresentati dal Consiglio e soprattutto viste le recenti prese di posizione, che sono apparse legate soprattutto a vicende politiche interne.

⁷ Il riferimento è ai negoziati con Montenegro e Serbia, anche se è necessario raggiungere un accordo sul punto.

Sul piano procedurale, si propone di organizzare i capitoli del negoziato in “gruppi tematici”⁸. Ciò assicurerebbe una maggiore dinamicità al processo e permetterebbe di valorizzare le sinergie tra i lavori dei singoli capitoli. La parola chiave di questa parte del documento è “chiarezza”: su quello che l’UE si aspetta; sulle conseguenze, positive o negative, dei progressi e della loro mancanza; sulle priorità degli interventi richiesti; sulla definizione dei parametri della condizionalità; sugli incentivi che possono interessare direttamente i cittadini. Ai progressi dovrebbe conseguire un avanzamento dell’integrazione e un aumento del sostegno economico, che invece dovrebbero diminuire nel caso di stallo o regresso, fino a giungere ad una sospensione dei negoziati.

La Comunicazione della Commissione sembra esprimere una rinnovata volontà di sostenere il processo di allargamento verso i Balcani occidentali, in un quadro di trasparenza e di maggiore coinvolgimento degli attori politici e della società civile. Il 25 marzo 2020 tale documento ha ottenuto l’approvazione del Consiglio “Affari generali”, che nelle sue Conclusioni lo considera il punto di riferimento nella prosecuzione del processo di allargamento... «ove applicabile, nel pieno rispetto dell’integrità dei lavori del Consiglio e della sua autonomia con riguardo alla presenza di terzi alle sue riunioni». Aggiungendo che «[i]n tale contesto, il Consiglio sottolinea l’importanza di garantire che l’UE possa mantenere e rafforzare il suo sviluppo, inclusa la capacità di integrare nuovi membri». Per quanto interessante, dunque, la proposta della Commissione si colloca necessariamente in un contesto di particolare complessità, in cui risulta difficile ottenere l’accordo di tutti gli Stati membri.

Ciò trova conferma nella recente evoluzione dei rapporti con la Macedonia del Nord e l’Albania, che costituiscono l’oggetto principale delle Conclusioni del Consiglio. Com’è noto nel giugno 2018 questa istituzione aveva tracciato le linee del percorso richiesto ai due Paesi al fine di un possibile avvio dei negoziati nel giugno 2019⁹. Nonostante il sostegno della Commissione, nella riunione di giugno 2019 il Consiglio, pur valutando positivamente i passi compiuti, rinviava la questione a una decisione successiva, comunque entro ottobre¹⁰. Infine, il Consiglio europeo dell’ottobre 2019, a fronte delle resistenze di alcuni Paesi membri, si limitava a stabilire che «[i]l Consiglio europeo tornerà sulla questione dell’allargamento prima del vertice UE-Balcani occidentali che si terrà a Zagabria nel maggio 2020»¹¹. Tale scelta aveva suscitato numerose critiche e lo stesso Parlamento europeo, in una Risoluzione del 24 ottobre 2019, «1. esprime profondo disappunto per il fatto che l’UE non è giunta a un accordo sull’avvio di negoziati di adesione con la Macedonia del Nord e l’Albania a causa dell’opposizione di Francia, Danimarca e Paesi Bassi, considerato che entrambi i paesi

⁸ Nell’allegato vengono individuati 6 gruppi tematici (principi fondamentali; mercato interno; competitività e crescita inclusiva; agenda verde e connettività sostenibile; risorse, agricoltura e coesione; relazioni esterne), che raggruppano 33 capitoli, mentre viene previsto che i capitoli 34 e 35 siano trattati separatamente.

⁹ Cfr. le Conclusioni del Consiglio, *on Enlargement and Stabilisation and Association Process*, 26 giugno 2018, reperibili all’indirizzo <https://www.consilium.europa.eu/media/35863/st10555-en18.pdf>.

¹⁰ Cfr. le Conclusioni del Consiglio su “Allargamento e processo di stabilizzazione e di associazione” del 18 giugno 2019, reperibili all’indirizzo <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2019/06/18/council-conclusions-on-enlargement-and-stabilisation-and-association-process>.

¹¹ Si vedano le Conclusioni del Consiglio europeo, Bruxelles, 18 ottobre 2019.

hanno compiuto notevoli sforzi e soddisfano i requisiti dell'UE per l'avvio dei negoziati di adesione»¹².

Questa situazione aiuta a comprendere l'insistenza nel documento della Commissione di febbraio sulla credibilità del processo, sulla necessità di scelte consequenziali rispetto ai passi compiuti dai Paesi dell'area. Nelle Conclusioni del 25 marzo 2020 il Consiglio, esaminata la relazione della Commissione del 2 marzo, ritiene che le riforme e i progressi compiuti dai due Stati al fine dell'adempimento delle condizioni indicate nel 2018 siano tali da giustificare la decisione di avviare i negoziati di adesione «fatta salva l'approvazione da parte dei membri del Consiglio europeo»¹³. Approvazione che è intervenuta il giorno successivo in una Dichiarazione comune dei membri del Consiglio europeo, che è dedicata principalmente agli interventi legati alla pandemia, ma nel capo sull'allargamento prevede: «Approviamo le conclusioni del Consiglio del 25 marzo 2020 sull'allargamento e il processo di stabilizzazione e di associazione».

3. La Comunicazione dell'aprile 2020: la risposta al Covid-19. – La Dichiarazione dei membri del Consiglio europeo appena richiamata testimonia l'impatto della crisi sanitaria anche nei rapporti con i Balcani occidentali, confermato nei documenti successivi. Il riferimento è alla Comunicazione della Commissione del 29 aprile 2020, *Aiutare i Balcani occidentali ad affrontare la COVID-19 e sostenerne la ripresa nel periodo post-pandemia*, adottata in vista del Vertice di Zagabria programmato per il 6 maggio¹⁴.

L'*incipit* del documento conferma la rinnovata attenzione della Commissione per i Paesi dell'area: «I **Balcani occidentali sono parte integrante dell'Europa** e costituiscono una priorità geostrategica per l'Unione europea» (grassetto nell'originale). La Commissione afferma il ruolo dell'Unione nella risposta globale alla pandemia, rispetto alla quale si candida a svolgere una funzione “guida”, e la particolare responsabilità che la lega ai Balcani occidentali. Viene segnalato che «[n]ell'ambito del suo impegno a livello internazionale, l'UE **fornisce un sostegno essenziale e ineguagliato ai Balcani occidentali**. L'UE assicura un sostegno finanziario di oltre 3,3 miliardi di EUR per aiutare i paesi della regione a fronteggiare la crisi sanitaria immediata e il fabbisogno umanitario che ne consegue, così come l'impatto strutturale e a lungo termine sulle loro società ed economie» (grassetto nell'originale). Vengono poi indicate nel dettaglio le diverse modalità di finanziamento, attraverso i programmi già in essere e l'azione della Banca europea degli investimenti e della Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo; i Paesi che hanno iniziato i negoziati possono usufruire

¹² Così la Risoluzione del Parlamento europeo del 24 ottobre 2019 sull'avvio di negoziati di adesione con la Macedonia del Nord e l'Albania (2019/2883(RSP)), P9_TA(2019)0050.

¹³ Cfr. Commission staff working document, *Update on the Republic of North Macedonia*, Bruxelles, 2 marzo 2020, SWD(2020) 47, e *Update on the Republic of Albania*, Bruxelles, 2 marzo 2020, SWD(2020) 46 final.

¹⁴ Commissione europea, Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Aiutare i Balcani occidentali ad affrontare la COVID-19 e sostenerne la ripresa nel periodo post-pandemia. Contributo della Commissione in previsione della riunione del 6 maggio 2020 fra i leader dell'UE e dei Balcani occidentali*, Bruxelles, 29 aprile 2020, COM(2020) 315 final.

altresì del Fondo di solidarietà dell'UE. Viene segnalata anche l'azione del meccanismo di protezione civile dell'Unione, di cui è stata richiesta l'attivazione e a cui alcuni Paesi partecipano direttamente.

Senza entrare nel dettaglio delle misure, va segnalato che Commissione mette in luce la collaborazione che in questa fase di crisi si è sviluppata con i Paesi dell'area, che dimostra la volontà di affrontare insieme la pandemia, segno inequivocabile del profondo legame che li unisce all'Unione e ai suoi Stati membri. A titolo di esempio si può ricordare, con riferimento all'Italia, l'invio da parte dell'Albania di personale medico e infermieristico nella fase più grave di diffusione del Covid-19. Nella Comunicazione di febbraio la Commissione si era proposta di rafforzare la "comunicazione strategica" al fine anche di mettere in evidenza l'impegno europeo e le sue ricadute positive; in questo caso segnala che, «[s]ebbene la regione abbia beneficiato anche del sostegno di altri partner, grazie alla flessibilità delle sue procedure e alla tempestività delle sue decisioni l'UE si è dimostrata ancora una volta il suo partner più efficace e affidabile»¹⁵.

Il documento non si ferma alle misure da adottare durante pandemia, ma affronta anche la questione del sostegno successivo, dedicando la parte terza a un "piano economico e di investimenti per la ripresa". Anche a questo riguardo l'impegno che si vuole promuovere si colloca significativamente nella prospettiva dell'integrazione, laddove tra le misure proposte vi è il rafforzamento dei collegamenti nei settori dei trasporti e dell'energia, così come delle interconnessioni nella regione e con l'UE, nel quadro di quella che viene definita l'era digitale. Si tratta di temi che hanno un ruolo chiave all'interno dell'UE, così come quello della transizione verde cui si fa riferimento nel documento. Il sostegno economico e finanziario, al di là dell'aiuto per fronteggiare l'emergenza, concorre all'obiettivo di costruire «**economie di mercato funzionanti in grado di integrarsi pienamente nel mercato unico dell'UE**» (grassetto nell'originale).

La prospettiva di più ampio respiro emerge anche dal punto IV del documento intitolato "Intraprendere le riforme fondamentali", che richiama i Balcani occidentali alla necessità di affrontare le questioni di fondo che attengono al criterio politico di condizionalità: rispetto del principio di *rule of law*, funzionamento delle istituzioni democratiche e della pubblica amministrazione.

Il percorso di avvicinamento all'UE rimane caratterizzato da tappe precise e impegni stringenti, ma la pandemia sembra aver posto nuovamente l'attenzione sui legami strutturali (ma anche storici, culturali e geografici) dei Paesi dell'area con l'Unione europea, che danno sostanza alla reiterata affermazione della "prospettiva europea dei Balcani occidentali". Merita di essere richiamata la frase conclusiva della Comunicazione, secondo cui «[l]a crisi della COVID-19 è un banco di prova per la nostra solidarietà e determinazione, ma anche una forte dimostrazione del nostro impegno collettivo in quanto europei legati da un destino comune. In quest'ottica, riconosciamo che i partner dei Balcani occidentali dovranno trovare la propria collocazione nella prossima riflessione sul futuro dell'Europa. Insieme supereremo questa crisi e ci riprenderemo.

¹⁵ La Commissione ribadisce: «La cooperazione UE-Balcani occidentali e il sostegno fornito dall'UE **vanno ben oltre quanto fatto da qualsiasi altro partner a favore della regione**, a riprova del suo ancoraggio strategico» (grassetto nell'originale).

Insieme rafforzeremo ulteriormente la nostra cooperazione per aiutare i nostri partner a soddisfare i requisiti per l'adesione all'UE».

4. La Dichiarazione di Zagabria. – Il 6 maggio si è tenuto *online* il Vertice UE-Balcani occidentali previsto a Zagabria, città che aveva ospitato 20 anni fa il primo di questi incontri. In esito a tale riunione i leader dell'Unione e dei suoi Stati membri hanno adottato la Dichiarazione di Zagabria, in consultazione con i leader dei Balcani occidentali, che hanno aderito a tutti i punti della stessa¹⁶.

Anche in questo caso vengono riaffermati l'interesse e l'impegno di entrambe le parti per l'integrazione dei Balcani occidentali nell'Unione europea: quest'ultima «**ribadisce ancora una volta il suo sostegno esplicito alla prospettiva europea dei Balcani occidentali**» (grassetto nell'originale), mentre i Paesi dell'area confermano «il loro impegno a favore della prospettiva europea quale risoluta scelta strategica».

La Dichiarazione affronta poi – oltre ai profili legati alla lotta al Covid-19 – gli aspetti più rilevanti dei rapporti con i Balcani occidentali, rispetto ai quali vengono ricordati i legami «storici, culturali e geografici, oltre che [da]i nostri comuni interessi politici, di sicurezza ed economici». Viene posta al centro della riflessione la garanzia dei principi e valori fondamentali dell'Unione europea, il cui rispetto è essenziale soprattutto in una situazione così complessa come l'attuale e costituisce condizione per l'adesione. In particolare, «L'UE si compiace del forte impegno dei partner dei Balcani occidentali a favore del **primato della democrazia** e dello **Stato di diritto**, in particolare per quanto riguarda la **lotta contro la corruzione** e la **criminalità organizzata**, il **buon governo**, nonché il **rispetto dei diritti umani**, della **parità di genere** e dei **diritti delle persone appartenenti a minoranze**» (grassetto nell'originale).

Si possono richiamare due temi su cui la Dichiarazione si sofferma, nella prospettiva di creare una collaborazione più stringente. Per un primo aspetto, si insiste sulla cooperazione regionale e sui rapporti di buon vicinato, di cui l'Accordo di Prespa tra Macedonia (del Nord) e Grecia sono un esempio. Rispetto alle questioni aperte tra Serbia e Kosovo, viene valutata positivamente la nomina di un Rappresentante speciale dell'Unione per il dialogo Belgrado-Pristina e le altre questioni regionali dei Balcani occidentali¹⁷. Per un secondo aspetto, si richiamano le “sfide in materia di sicurezza”,

¹⁶ Cfr. Dichiarazione di Zagabria, 6 maggio 2020, reperibile all'indirizzo <https://www.consilium.europa.eu/media/43784/zagreb-declaration-it-06052020.pdf>; alla fine della Dichiarazione al punto 20 si legge: «Constatiamo con soddisfazione che i nostri partner dei Balcani occidentali aderiscono ai suddetti punti».

¹⁷ V. <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2020/04/03/belgrade-pristina-dialogue-eu-appoints-a-new-special-representative>. Come già segnalato nel testo, il quadro geopolitico vede altri attori muoversi nell'area. Negli ultimi mesi gli Stati Uniti hanno rafforzato il loro intervento di mediazione tra Pristina e Belgrado, tanto che per il 27 giugno 2020 era stato organizzato un incontro tra i presidenti di Serbia e Kosovo alla Casa Bianca, annullato all'ultimo istante a seguito della richiesta di rinvio a giudizio da parte dell'ufficio del Procuratore speciale presso le Kosovo Special Chambers (KSC) del Presidente Hashim Thaci e dell'ex-Presidente del Parlamento, Kadri Veseli, per crimini di guerra e contro l'umanità nel corso delle indagini sui crimini commessi dall'Esercito di Liberazione del Kosovo

come la lotta alla corruzione e alla criminalità organizzata, che è essenziale sul piano sia economico che politico per i Paesi dell'area, così come la prevenzione e il contrasto del terrorismo e dell'estremismo. Attraverso la collaborazione regionale e con l'Unione continuerà l'azione di lotta alla coltivazione e al traffico di droga, alla tratta e al traffico di esseri umani, al commercio illecito di armi.

Al punto 16 troviamo uno scarno riferimento alla «cooperazione per far fronte alle sfide migratorie», di cui si dice che «ha dato i suoi frutti», con il richiamo ai vari strumenti di cooperazione come Frontex, EASO e Europol, aggiungendo che «[1]L'UE continuerà a sostenere il miglioramento delle capacità di accoglienza nei Balcani occidentali». Si tratta di indicazioni che lasciano quantomeno perplessi a fronte delle drammatiche notizie che giungono sulla situazione delle persone che affrontano la cosiddetta "Rotta balcanica", che hanno condotto nel nostro Paese alla creazione da parte di diverse realtà della società civile della rete "RiVolti ai Balcani", che ha recentemente pubblicato il dossier "La rotta balcanica. I migranti senza diritti nel cuore dell'Europa"¹⁸.

Non è questa sede procedere per un'analisi approfondita ma, anche alla luce dei richiami appena fatti, si può segnalare che dalla Dichiarazione di Zagabria non sembrano emergere novità significative sul futuro prossimo del processo di allargamento. La Commissione nella Comunicazione di febbraio ha cercato di intervenire sui profili procedurali, nella prospettiva di rendere più chiaro il percorso e più responsabili gli attori, ma il quadro rimane – e la Dichiarazione lo conferma – quello più volte riaffermato della "prospettiva europea dei Balcani occidentali". Colpisce l'insistenza – anche in relazione alla cooperazione nella lotta al Covid-19 – sulla necessità di rendere più evidente il ruolo dell'intervento europeo nell'area, che passa attraverso il contrasto a «**disinformazione** e altre attività **ibride** riconducibili, in particolare, ad attori di paesi terzi che cercano di indebolire la prospettiva europea della regione»; mentre viene ribadita ancora l'esigenza di una "comunicazione strategica".

L'auspicio è che questa esigenza di chiarezza e di valorizzazione delle azioni intraprese possa rendere effettivo ed efficace l'impegno – affermato in chiusura della Dichiarazione – per il quale i «leader dell'UE sono pronti a **rilanciare il dialogo politico**, anche ad alto livello e in modo sistematico, tra l'UE e i Balcani occidentali», di modo che alle azioni intraprese dai Paesi candidati e potenziali candidati corrispondano risposte coerenti dell'Unione.

Luglio 2020

negli anni '90: v. le notizie in <https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/kosovo-serbia-la-fine-del-dialogo-come-lo-conosciamo-26662>.

¹⁸ Il dossier è accessibile dal sito di Amnesty International: <https://www.amnesty.it/rivolti-ai-balcani-la-rete-per-i-diritti-lungo-la-rotta-balcanica/>; v. per una presentazione della rete <https://www.balcanicaucaso.org/aree/Balcani/RiVolti-ai-Balcani-una-rete-a-difesa-dei-diritti-200124>.



La Siria storica e lo spazio geo-politico mediterraneo

Francesca Fausta Gallo

Ordinario di Storia moderna, Università degli Studi di Teramo

1. Se rivolgiamo uno sguardo di lunghissimo periodo al passato della Siria (dall'età pre-romana alla conquista ottomana del 1516) appaiono in tutta la loro evidenza l'importanza strategica di questa regione all'interno della più vasta realtà medio-orientale e le profonde connessioni con la più generale storia del Mediterraneo, tanto che la regione siriana può rappresentare un interessante punto di osservazione per indagare lo spazio geo-politico ed economico mediterraneo e le sue trasformazioni.

La collocazione geografica di quella che oggi chiamiamo Siria, così come la conformazione del territorio, prevalentemente montuoso, con una consistente parte desertica, una importante fascia costiera ed una concentrazione delle risorse, comprese quelle idriche, nelle piane dell'Amuq e di Homs, hanno segnato fortemente le vicende di quest'area.

La Siria odierna, come molte realtà statuali del medio-oriente, è una costruzione "artificiale", i cui confini sono stati definiti solo nel 1945. La cosiddetta Siria storica era molto più estesa coprendo la parte mediana del bacino dell'Eufrate fino al Mediterraneo ed estendendosi per un ampio tratto di costa da Antiochia a Beirut fino a Gerusalemme. Ed è stata proprio la sua posizione strategica lungo le direttrici est-ovest e nord-sud all'incrocio di tre continenti, a caratterizzarne la storia plurimillennaria ma, anche, a rendere difficile definirne in maniera netta confini e spazi. Del resto, il concetto stesso di confine era assai mutevole e aveva poco significato in territori sottoposti a continui flussi migratori di popoli e civiltà che, a volte, si facevano la guerra ma, molto più spesso, si mescolavano e integravano pacificamente.

La Siria, fin dal III millennio a.C., si caratterizza per la presenza di significativi nuclei urbani e sviluppa una sua civiltà parallela a quella dell'Egitto faraonico e della Mesopotamia dei Sumeri, con i quali forti erano le relazioni culturali e commerciali, ma anche i conflitti per il controllo del territorio e delle risorse.

A partire dal II millennio il crescente movimento via mare di merci e persone segnerà lo sviluppo della costa e il moltiplicarsi di punti di approdo. Gli equilibri dell'area, da quel momento, sembrano spostarsi verso il Mediterraneo e l'arrivo dei "popoli del mare" – Fenici, Ciprioti, Greci – consente la nascita di nuove rotte carovaniere. Il ruolo di cerniera tra Oriente e Occidente della Siria si rafforza sempre di più, e attraverso il suo territorio, insieme alle merci, viaggiano anche culture, idee, civiltà, in un continuo scambio e rimescolamento che rende difficile, agli occhi degli studiosi, coglierne i peculiari tratti identitari. Del resto la Siria, come molte altre realtà contigue, è stata parte integrante di importanti e secolari imperi – ellenistico, seleucidico, romano – ognuno dei quali ha lasciato testimonianze materiali che oggi costituiscono il ricco patrimonio storico-archeologico della regione, ma anche immateriali, che hanno finito

per costituire altrettanti elementi identitari che accomunano, piuttosto che dividere, molte delle civiltà che si sono sviluppate intorno al Mediterraneo.

All'interno di questi imperi la Siria ha giocato sempre un ruolo centrale soprattutto nelle rotte del commercio internazionale tra Oriente e Occidente e questo ha rappresentato una delle ragioni della ricchezza e del prestigio di alcune città – Aleppo, Antiochia, Seleucia, Apamea, Laodicea, Tadmôr/Palmira, Damasco, Hama e, sulla costa, Byblos, Ugarit – la maggior parte delle quali, nate come centri carovanieri e come luoghi di mercato e scambi, si sono trasformate in centri di potere economico, amministrativo e culturale.

2. Dal IV al VII secolo il territorio siriano diventa parte integrante dell'impero bizantino, costituitosi a seguito della divisione dell'Impero romano (d'Occidente e d'Oriente) nel 395 d.C., e accanto allo straordinario sviluppo economico delle città e delle zone rurali, si assiste all'affermazione di alcuni luoghi di culto cristiani che fanno della Siria uno dei centri di irradiazione del Cristianesimo, con il ruolo cruciale di Antiochia. Il periodo bizantino è, però, anche quello che porterà ad accentuare i conflitti all'interno del territorio siriano, per i tentativi sempre più pronunciati, da parte di Bisanzio, di imporre una forte centralizzazione politico-amministrativa, accompagnata ad una omogeneizzazione linguistico-culturale e religiosa, che mal si conciliava con la vastità del territorio dell'impero, in cui, durante l'età romana, avevano convissuto etnie, lingue, tradizioni profondamente differenti. Il disegno di imporre a tutta la Siria la lingua greca, diffusa soprattutto nella costa, trovò molte resistenze nel resto del territorio dove, invece, si parlava il siriano, mentre, nelle zone di confine con la penisola arabica, si erano cominciati a diffondere alcuni dialetti arabi (di origine semitica).

Anche la religione finì per rappresentare un elemento di forte divisione: il Cristianesimo delle origini non costituiva un *corpus* omogeneo e definito, ma era un insieme di credenze con un forte radicamento locale. In Siria e in Egitto, in particolare, si erano sviluppate le dottrine monofisite, condannate dal potere centrale di Bisanzio che voleva imporre a tutto l'impero l'ortodossia diofisita. Il capo monofisita siriano, Jacob Baradorea, diventato uno dei punti di riferimento del Cristianesimo monofisita, darà il nome alla chiesa "siriano giacobita" destinata a rappresentare, ancor oggi, la comunità cristiana dominante in Siria.

La contrapposizione religiosa finì con l'assumere una valenza sempre più politica opponendo la popolazione siriana alla cultura greca dominante imposta dal centro; i vari tentativi di autonomia, sempre più spesso repressi con la forza, accrebbero la conflittualità interna, di cui finirono con l'approfittare alcune tribù arabe del deserto che già da tempo avevano tentato delle incursioni nel territorio siriano lungo il confine meridionale e che riuscirono a consolidare le proprie posizioni. Il processo di arabizzazione della Siria segna un momento cruciale nella storia dell'area, tanto nella ridefinizione degli spazi politici ed economici medio-orientali, quanto nel nuovo ruolo del Mediterraneo, che smise di essere il centro della cristianità, a seguito del progressivo avanzare della religione islamica.

3. La prima propagazione dell'Islam si deve, inizialmente, alla forza militare delle tribù beduine del deserto. La Siria sarà conquistata nel 637 e il processo di islamizzazione delle ex province romane orientali da lungo tempo cristianizzate, sarà lento e graduale, ma destinato a trasformarne profondamente la cultura, le tradizioni, l'identità e, persino, la compagine territoriale e amministrativa, con l'istituzione del Bilād al-Shām, nel VII secolo, che comprendeva Siria, zona turca di Antiochia fino a Tarso, Libano, Israele, Palestina e Giordania.

Ad Alessandria e nei porti della Siria, intanto, i nuovi dominatori arabi, con l'aiuto delle maestranze indigene, cominciarono ad allestire le prime potenti flotte musulmane capaci, di lì a poco, di infliggere pesanti sconfitte alle flotte imperiali bizantine, mettendo fine alla loro egemonia sul Mediterraneo.

La vicenda siriana, ancora una volta, finisce con il rappresentare un tassello nella più generale ridefinizione degli spazi geo-politici che gravitavano sul Mediterraneo: il Mare Nostrum, centrale area di unificazione al tempo della massima espansione dell'Impero romano, comincia a configurarsi sempre più come elemento di divisione, prima tra il polo latino-cattolico e greco-ortodosso, in seguito, tra l'occidente cristiano e l'oriente islamico.

Il califfato omayyde (661-750) è il primo grande momento costitutivo della Siria arabo-musulmana. La persistenza del greco, come lingua ufficiale, il radicamento territoriale della popolazione e l'edificazione di poche moschee, mantengono sostanzialmente inalterato il ruolo, il peso e il prestigio delle comunità cristiane locali. La trasformazione del califfato musulmano in "dinastico", tuttavia, ne accentua il carattere "imperiale" e finisce con il riconfigurare il peso dell'elemento islamico, come segno identitario del potere e sua forma di autocelebrazione: la costruzione delle grandi moschee di Damasco e Aleppo si accompagna all'imposizione dell'arabo come lingua ufficiale del sistema amministrativo. È questo il periodo di massima espansione del califfato verso l'Estremo Oriente, dispiegandosi verso il Turkestan e verso l'India, assicurando all'Islam il controllo di quelle floride vie commerciali. Nello stesso tempo, tutta la fascia costiera dell'Africa viene arabizzata e da qui iniziano le prime fortunate incursioni in Spagna che, nel 713, fu quasi interamente islamizzata.

La Siria si trovò, ancora una volta, al centro di un'area politica, commerciale e religiosa che dall'Atlantico si estendeva fino al bacino del Gange, culminata con l'elezione di Damasco, nel 661, a capitale dell'Impero e che assicurò alla regione un periodo di grande floridezza e alla città una significativa espansione urbanistica e architettonica.

Tuttavia, le lotte intestine all'interno del califfato, i conflitti mai sopiti tra sunniti e sciiti, l'intolleranza delle popolazioni autoctone nei confronti dell'egemonia araba all'interno delle *élites* politiche ed economiche dell'Impero, portarono al rovesciamento della dinastia omayyade e all'affermazione degli Abbasidi, di prevalente matrice persiana: lo spostamento della capitale a Bagdad rappresenta per la Siria l'acquisizione di una posizione più periferica nei confronti del potere centrale e, più in generale, lo scivolamento del baricentro dell'Impero dal Mediterraneo verso l'Oceano Indiano. Ciò non mise fine alle aspirazioni mediterranee arabo-islamiche, che si concretizzarono con

la conquista della Sicilia bizantina, tra l'827 e il 902. Il rafforzamento del potere centrale, il legame sempre più forte tra sovranità e religione, il potenziamento di una burocrazia gerarchicamente strutturata, furono funzionali all'affermazione di una lingua, di una fede e di una cultura comuni in tutti i territori dell'Impero e all'accentuarsi del processo di islamizzazione, con una progressiva emarginazione delle minoranze religiose.

Il periodo di pace assicurato dalla dinastia abbasside è, tuttavia, presto interrotto da nuovi conflitti interni e dalla ripresa dello scontro con l'Impero bizantino che, da una parte, porteranno al pesante ridimensionamento del territorio controllato da Bisanzio, con il quasi completo dominio islamico sul Mediterraneo, dall'altro, al progressivo collasso dell'unità politica islamica, con l'affermazione di diverse dinastie in Africa, in Spagna, in Egitto.

4. La fine dell'unità politica islamica corrisponde, nell'XI secolo, alla ripresa dell'Occidente latino che, grazie al generale incremento demografico e alla conseguente crescita agricola e produzione di eccedenze, entra in una nuova fase caratterizzata da una decisiva espansione verso Oriente, rimodellando nuovamente gli equilibri mediterranei. L'Italia, anche per la sua posizione centrale nel Mediterraneo, svolse un ruolo importante e vere protagoniste di questa "riconquista" del Mare Nostrum furono le cosiddette Repubbliche marinare, Amalfi, Genova, Pisa e, soprattutto, Venezia, capaci di intessere relazioni commerciali con i Paesi orientali e africani e di stringere accordi formali e informali con i vari califfati.

Le Crociate rappresentarono un ulteriore momento di svolta nel rapporto tra Occidente e Oriente: alla convivenza religiosa si sostituì un atteggiamento sempre più intollerante che non interessò solo i rapporti tra Cristianesimo e Islam, ma anche tra la Chiesa di Roma e l'ortodossia greca, rendendo insanabile la frattura tra le due cristianità.

L'impetuosa avanzata delle popolazioni nomadi turco-asiatiche alterò profondamente gli equilibri del Levante. I turchi selgiuchidi che, venuti a contatto con il mondo musulmano, ne avevano assunto la confessione religiosa assimilandone le tradizioni, estesero rapidamente la propria autorità sull'altopiano iranico imponendo il proprio controllo sul califfato di Baghdad. Questo cominciò a destabilizzare gli equilibri di tutto il mondo islamico, a rinfocolare i contrasti religiosi tra le varie anime, ad alimentare i conflitti tra le varie etnie, soprattutto arabe, sempre più schiacciate dal protagonismo delle popolazioni turcomanne.

Alla fine dell'XI secolo l'Impero islamico appariva in crisi e frantumato in una serie di emirati. Nel XII secolo al tentativo di Nur al-Din al-Shahid di riunificare la Siria e farne nuovamente il centro di gravità dell'Islam, seguì la fulgida ma breve esperienza di Saladino, musulmano sunnita di origine curda e fondatore della dinastia degli Ayyubidi, proclamato Sultano di Egitto e di Siria. Alla sua morte le tre capitali – Il Cairo, Damasco, Aleppo – furono assegnate ciascuna a un figlio di Saladino, portando nuovamente alla divisione dell'Impero. I secoli successivi saranno di profonda destabilizzazione dell'area, con conflitti costanti tra i Mongoli, che a più riprese

proveranno a impadronirsi di tutta la regione, riuscendo ad entrare a Bagdad, Aleppo e Damasco, e i Mamelucchi, di origine turca.

Tra i vari emirati turchi emerge, all'inizio del '300, quello ottomano che, sotto la guida di Osman I, cominciò una rapida ascesa grazie alle conquiste militari di Nicea, Nicomedia, della Tracia, della Valacchia, della Morea fino alla presa di Costantinopoli, nel 1453, evento epocale destinato a rappresentare un momento di svolta nella storia dell'Europa, dell'Asia Minore, del Maghreb. Il Mediterraneo diventava, definitivamente, un mare/frontiera tra due mondi, continuando a giocare il suo ruolo di crocevia tra Oriente e Occidente, e spazio geo-politico di incontro/scontro tra mercati, uomini, religioni, culture.

5. Nel 1514 gli ottomani attaccano la Persia, nel 1516 prima Aleppo, poi Damasco e quindi l'intera Siria cadono nelle loro mani. Per la storiografia siriana la conquista Ottomana segna l'inizio di un lungo periodo di "decadenza": la centralità assunta dalla Turchia, da un punto di vista politico ed economico, e il progressivo tentativo di omogeneizzazione culturale portato avanti dal governo di Istanbul, nuova capitale dell'Impero, avrebbero condannato la Siria ad una lenta marginalizzazione e avrebbero indebolito la sua identità. È evidente che dietro questa interpretazione si nasconde, neanche troppo velatamente, una visione "nazionalistica" che si andò accentuando dalla seconda metà dell'Ottocento, sulla scorta degli impulsi provenienti dall'Occidente europeo.

Il carattere mercantile delle città siriane, che alimenta gli scambi anche culturali con l'Europa, l'esistenza di un certo multiculturalismo, esaltato anche dalla presenza di nuclei cristiani, l'attività intellettuale sviluppatasi nelle maggiori città, più aperte alla cultura europea, fecero della Siria uno dei Paesi dove più forte si manifestò la polemica antiturca, sposandosi con gli interessi delle potenze europee, in particolare Gran Bretagna e Francia, intenzionate a soppiantare i turchi nel quadrante mediorientale e quindi a proteggere, opportunisticamente, le lotte indipendentiste arabe.

Note sono le vicende che portarono, durante la I guerra mondiale, al disfacimento dell'Impero ottomano e all'inizio dell'occupazione militare della Siria da parte della Francia (1919) che, nel 1922, si vide riconosciuto il mandato sulla Siria da parte della Società delle Nazioni, mandato che mantenne fino al 1946, un anno dopo la nascita della Repubblica di Siria.

Se i cronisti e gli annalisti siriani, almeno fino al XIX secolo, avevano letto e interpretato la storia della Siria sotto una luce esclusivamente religiosa, a seconda della loro appartenenza alla comunità sciita o sunnita, la storiografia tardo-ottocentesca e novecentesca ha iniziato a interrogarsi sull'identità del "popolo siriano", spingendosi ad indagare epoche sempre più remote.

In particolare, alcuni studi si sono indirizzati al periodo preesistente all'islamizzazione, interesse che nasconde molteplici ragioni: da una parte c'è sicuramente una visione laica, in linea con alcune spinte politiche riconducibili al Ba'thismo, che portano ad accentuare un'identità araba preesistente a quella islamica. C'è anche una non dichiarata ma percettibile volontà di rivendicare una sorta di primato del territorio

siriano all'interno della regione medio-orientale nel mostrare l'esistenza di alcune "persistenze" riconducibili al ceppo semitico che avrebbe avuto origine in un territorio compreso tra la Mesopotamia e la Siria. Importanti, in quest'ottica, sono stati gli studi sulla lingua e l'attività degli archeologi, molti dei quali impegnati in campagne di scavo internazionali che hanno implementato il già ricco patrimonio archeologico della Siria che, però, negli ultimi anni, per la pesante destabilizzazione dell'area e per le guerre, ha subito significative dispersioni e distruzioni. In alcuni casi, inoltre, la rivendicazione di un "primato" etnico-linguistico semitico, ha una chiara matrice antiebraica.

L'attenzione rivolta all'età preislamica ha, poi, portato con sé l'enfaticizzazione di quei tratti storico-politici e culturali che avvicinano la Siria alla storia dell'Europa mediterranea, sottolineandone il ruolo di cerniera con l'Oriente e, nello stesso tempo, accentuando il valore del patrimonio culturale e spirituale che la Siria avrebbe lasciato in eredità al mondo occidentale, a partire dalle origini del Cristianesimo. Anche in questo caso, assai spesso, l'elemento "nazionalistico" sembra prevalere su altre letture, soprattutto laddove si vogliono dimostrare alcuni elementi di continuità storica su una vasta area che va ben oltre i confini della Siria attuale, quasi a rivendicare e contestare l'artificiosità con la quale è stata costruita la Siria odierna.

Ma laddove l'elemento nazionalistico riesce ad essere meno pervasivo, abbiamo alcune ricerche, anche di studiosi non siriani, che hanno provato a studiare il territorio in un'ottica più estesa, in una visione geo-politica complessiva che tiene conto della proiezione mediterranea della Siria, della sua centralità nelle rotte tra oriente ed occidente ma anche, e questo è un elemento importante e fino ad ora trascurato, di un'asse Nord-Sud che faceva dell'area siriana un rilevante anello di congiunzione tra la regione caucasica e il Mar Nero con l'Egitto e, più in generale, l'Africa.

Questa breve sintesi, naturalmente, non può dare conto della ricchezza di temi, questioni, problemi che la storia della Siria ha messo in campo; può essere, tuttavia, lo spunto per alcune riflessioni più generali sul ruolo degli storici nella costruzione identitaria di una nazione, ma anche sull'uso strumentale e politico del passato. Infine, ancora una volta, lo studio del passato può fornirci spunti e riflessioni per una migliore comprensione della realtà che dà ragione della complessità di quest'area e che, contrariamente a quello che la storiografia "ufficiale" propone, rende difficile l'individuazione di elementi connotanti e identitari forti: le remote vicende storiche della Siria, infatti, anziché omogeneizzare il Paese, ne hanno determinato le profonde stratificazioni etniche, culturali, religiose che persistono ancora ai nostri giorni e che, paradossalmente, finiscono con il rappresentarne uno dei tratti connotanti.

Bibliografia essenziale

- Avino Maria, *L'Occidente nella cultura araba*, Jouvence, Roma, 2002.
Encyclopédie de l'Islam, nouvelle édition, E.J. Brill, Leiden, 1960.
Fronzaroli Pelio, *La lingua di Ebla e le lingue semitiche*, in P. Matthiae (a cura di), *Ebla. Alle origini della civiltà urbana*, Electa, Milano, 1995, pp. 218-225.
Galletti Mirella, *Storia della Siria contemporanea. Popoli, istituzioni e cultura*, Bompiani, Milano, 2006.

- Guidetti Mattia (a cura di), *Siria. Dalle antiche città-stato alla primavera interrotta di Damasco*, Jaca Book, Milano, 2006.
- Heghnar Zeitlian Watenpaugh, *Museums and the construction of national history*, in N. Méouchy, P. Sluglett (eds.), *Syria and Lebanon in The British and French Mandates in Comparative Perspectives*, Brill, Leiden-Boston, 2004, pp. 185-202.
- Jacoby David, *Nuovi e mutevoli orizzonti: verso e oltre l'Oriente mediterraneo*, in G. Ortalli (a cura di), *Storia d'Europa III, Il Medioevo*, Einaudi, Torino, 1994.
- Heyberger Bernard, *Alep, capitale chrétienne (XVIIè-XIXè siècle)*, in Id., (a cura di), *Chrétiens du monde arabe. Un archipel en terre d'islam*, Editions Autrement, Paris, 2003, pp. 49-67.
- Pellitteri Antonino, *La formazione del pensiero nazionale arabo. Matrici storico-culturali ed elementi costitutivi*, Franco Angeli, Milano, 2012.
- Trombetta Lorenzo, *Siria. Dagli Ottomani agli Asad e oltre*, Mondadori, Milano, 2014.
- voce *Siria*, in *Enciclopedia Treccani* e in *Dizionario di Storia - Treccani*.



Il 75° anniversario delle Nazioni Unite e le aree di crisi nella regione mediterranea¹

Franco Frattini

Presidente della Società Italiana per l'Organizzazione Internazionale (SIOI)

1. *Premessa: il 75° anniversario delle Nazioni Unite e il ruolo della SIOI.* – Il 2020 è un anno molto particolare per la Società Italiana per l'Organizzazione internazionale (SIOI), in quanto tra poche settimane ricorrerà il 75° anniversario della fondazione delle Nazioni Unite: la Carta dell'ONU è stata firmata a San Francisco il 26 giugno 1945 ed è entrata in vigore il 24 ottobre dello stesso anno. Un evento che ha cambiato la storia del mondo e che ha molto a che fare con l'istituzione della SIOI e con gli illustri personaggi a cui abbiamo dedicato, proprio per questa ragione, i due corsi paralleli del Master di Studi diplomatici di quest'anno, il Presidente Alcide De Gasperi e l'Ambasciatore, Senatore e Ministro degli esteri, Carlo Sforza.

Perché queste dediche così illustri e significative nell'anno in cui celebriamo il 75° anniversario dell'istituzione dell'Organizzazione delle Nazioni Unite?

Come certamente saprete dai vostri studi di storia contemporanea, Alcide De Gasperi, dopo la liberazione di Roma fu Ministro degli esteri nel secondo governo Bonomi e nel gabinetto Parri, dal dicembre 1944 al dicembre 1945. Si tratta di un periodo di cruciale importanza per la creazione della SIOI. Il 25 aprile 1945 si era aperta a San Francisco la Conferenza delle Nazioni Unite per l'Organizzazione Internazionale (UNCIO) e l'Italia non era stata invitata a parteciparvi in quanto Paese sconfitto. Alla Conferenza di Yalta (4-11 febbraio 1945) i grandi del mondo (*The Big Three*) – Winston Churchill, Franklin D. Roosevelt e Iosif Stalin, in rappresentanza rispettivamente di Regno Unito, Stati Uniti e Unione Sovietica – avevano deciso che tra i Paesi da invitare non ci potevano essere quelli che avevano combattuto nel fronte nazi-fascista e, comunque, contro le forze di liberazione. De Gasperi, che era uno straordinario uomo di Stato e un lungimirante talento politico, capì che l'Italia non poteva stare fuori dalla ricostruzione dei nuovi assetti sistemici internazionali che ruotavano intorno alla creazione delle Nazioni Unite. Proprio per favorire questa presenza italiana nel nuovo contesto internazionale, De Gasperi decise di approfittare delle iniziative, soprattutto dei Paesi che avevano partecipato alla Conferenza di San Francisco, volte all'istituzione di una federazione mondiale di associazioni nazionali delle Nazioni Unite. In questo frangente entra in gioco la nostra Società, la cui Assemblea costitutiva si era svolta il 4 ottobre 1944 procedendo alla nomina di Dionisio Anzilotti quale presidente, di Tomaso Perassi come vicepresidente e di Roberto Ago, l'ideatore della SIOI, quale segretario generale. Insomma, un trio di giuristi internazionalisti di assoluto rilievo nella storia del nostro Paese.

¹ Questo intervento trae ispirazione da alcune riflessioni formulate nel discorso di inaugurazione al Master in Studi diplomatici della SIOI tenutosi il 14 settembre 2020.

De Gasperi era fermamente convinto del contributo che la SIOI avrebbe potuto dare al Governo italiano per promuovere l'ingresso del nostro Paese all'ONU e allora sollecitò la nostra Società a presentare la candidatura alla istituenda Federazione mondiale delle associazioni nazionali delle Nazioni Unite. Lo fece con una lettera diretta all'allora presidente della SIOI, Dionisio Anzilotti, nella quale, tra le altre cose, così si esprime nei confronti della SIOI: *«Sembra a me che detta Società, la cui attività a favore della conoscenza, fra gli italiani, dei problemi dell'organizzazione internazionale ha già conseguito risultati lodevoli, sia l'organismo più adatto per assumere in Italia compiti analoghi alla Associazione delle Nazioni Unite, e per affiliarsi alla Federazione Mondiale delle Associazioni delle Nazioni Unite, che è in preparazione nei paesi anglo-sassoni»*. Ancora: *«Mi pare superfluo attirare la sua attenzione sull'importanza che l'assunzione da parte della Società di tale carattere potrebbe avere per creare nel popolo italiano un interessamento alle finalità di cooperazione internazionale delle Nazioni Unite, e per provocare un movimento di opinione pubblica utile all'ammissione dell'Italia in seno al grande Consesso»*.

Nella sostanza De Gasperi individua nella SIOI e negli illustri personaggi che allora la dirigevano – oltre a quelli che ho citato in precedenza mi piace ricordare Benedetto Croce, Carlo Sforza, Ugo La Malfa, Vincenzo Arangio-Ruiz, Ferruccio Parri, Luigi Salvatorelli – lo strumento attraverso il quale promuovere nel Paese gli ideali di pace delle Nazioni Unite e, soprattutto, per favorirne l'ammissione all'ONU.

Fu così che la SIOI partecipò al Congresso istitutivo della *World Federation of the United Nations Associations* (WFUNA) divenendone membro fondatore, nonostante l'Italia non avesse la *membership* alle Nazioni Unite. Come sapete l'Italia entrò all'ONU nel 1955 e, quindi, quest'anno ricorre anche il 65° anniversario della nostra partecipazione all'organizzazione mondiale.

Non è quindi un caso se la SIOI è ancora oggi non solo l'Associazione italiana per le Nazioni Unite, non solo un membro fondatore della WFUNA, ma è considerata un soggetto chiave del negoziato che portò all'ammissione dell'Italia alle Nazioni Unite.

Questa è la ragione per cui abbiamo voluto dedicare uno dei due corsi del Master in Studi diplomatici a De Gasperi.

L'altro illustre personaggio al quale abbiamo dedicato un corso è, come già anticipato, Carlo Sforza. Forse non tutti ne conoscete nel dettaglio il ruolo soprattutto nelle vicende delle quali mi sto occupando. Entrato in diplomazia verso la fine del 1800, Sforza ebbe incarichi prestigiosi in diverse capitali europee sia prima che dopo la “grande guerra”. Nel 1919 entrò in politica con la nomina, da parte di Francesco Saverio Nitti, a sottosegretario agli esteri e, nello stesso anno ottenne la nomina anche a senatore del Regno d'Italia. Dopo essere stato un sincero antifascista sia in Italia che all'estero e un oppositore all'entrata in guerra dell'Italia, in relazione alle vicende che riguardano più direttamente la SIOI e l'ingresso dell'Italia all'ONU, vorrei ricordare che, come già segnalato, Carlo Sforza è tra i “padri fondatori” della SIOI e, nel 1947, anche come Ministro degli esteri del terzo Governo De Gasperi, incoraggiò e sostenne le iniziative per la partecipazione della SIOI alla WFUNA e per il supporto tecnico della

nostra Società all'azione del Governo per favorire l'ingresso del Paese alle Nazioni Unite.

Ecco, quindi, spiegate le ragioni per le quali i due corsi che vi accingete a seguire sono intitolati a due dei maggiori protagonisti delle iniziative che animarono il percorso di adesione dell'Italia alle Nazioni Unite.

Voglio cogliere l'occasione di questo mio intervento per fare con voi qualche riflessione intorno al mondo e all'attività della diplomazia e per sottolineare come le questioni della politica estera e della politica mondiale sono tra loro interconnesse in modo irreversibile. Insomma, qualche riflessione che possa accompagnarvi in questo anno nel quale affrontate delle sfide enormi dovendovi preparare ad affrontare degli esami molto difficili e selettivi.

Certamente questo sarà per voi un anno di sfida estremamente importante, perché vi preparate ad accedere ad esami molto difficili, molto selettivi, perché difficile e selettivo è il concorso per la carriera diplomatica; e permettetemi di aggiungere che è giusto che sia così. Quando un giovane entra in una istituzione come la diplomazia entra in qualcosa che non è solo una parte dello Stato, ma rappresenta lo Stato. La politica estera è l'immagine e l'azione dello Stato nel mondo. Senza la politica estera non ci sarebbe uno Stato capace di operare pienamente nell'ambiente sociale internazionale, nella Comunità internazionale, la Comunità degli Stati. Così come senza la *rule of law*, lo Stato di diritto, quindi senza il diritto e la giustizia, non ci sarebbe uno Stato degno di chiamarsi tale.

Quello che vi accingete a intraprendere è un percorso di studi intenso e impegnativo, ma può consentirvi di raggiungere un risultato di grande prestigio. Sarà un percorso di studio duro nonostante il fatto che l'emergenza sanitaria ci abbia imposta di utilizzare lo strumento della didattica a distanza.

2. La situazione geo-politico e geo-strategica nel Mediterraneo allargato. Le crisi, i conflitti e gli attori globali e regionali. – Passando al merito, ai contenuti di questa mia conversazione con voi sui diversi scenari che la politica internazionale si trova ad affrontare in questo frangente, specialmente per le ricadute dell'emergenza sanitaria, quello di maggior rilievo per la politica estera dell'Italia e per l'azione esterna dell'Unione europea è certamente rappresentato dal Mediterraneo, dalla regione mediterranea.

Dal punto di vista geo-strategico e geo-politico, bisogna abituarsi a considerare il Mediterraneo con tre sponde: non c'è solo la sponda del sud e la sponda dell'est, cioè il Medio Oriente; il Mediterraneo deve essere allargato al Golfo, quella regione del Golfo che non affaccia direttamente sul Mediterraneo ma che oggi ha una tale interconnessione da ritenersi ormai inclusa nella visione complessiva della strategia mediterranea.

Quali sono i temi da considerare se vogliamo affrontare questa problematica così ampia e così interconnessa?

In primo luogo, dovete immaginare e guardare anche visivamente sulla carta geografica le aree di crisi, di cui si discute poco e senza gli approfondimenti opportuni. Sono situazioni, conflitti, talvolta sconosciuti, talvolta dimenticati, ma hanno ciascuno delle interconnessioni. Qui di seguito fornisco una indicazione piuttosto didascalica, poi dirò una parola di approfondimento per ciascuna di esse:

- la crisi dello Yemen. Si tratta di uno dei conflitti dimenticati sul quale molti di voi avrebbero qualche difficoltà – ne sono certo – a elaborare cosa rappresenti oggi questa crisi. Vi dirò poi la mia opinione in proposito;

- la crisi in Siria. Anche quella siriana è una crisi di lunga durata con terribili conseguenze per la popolazione civile. Una crisi scatenata dalla reazione violenta di un regime in carica da molti anni e che in passato aveva garantito al Paese lunghi periodi di stabilità. È una crisi che nasce nel 2011 (io ero ancora Ministro degli esteri a quell'epoca) e tuttora fa esplodere a intervalli momenti di escalation e recrudescenze assolutamente terribili, per non parlare dei milioni di rifugiati, che dalla Siria si sono diffusi nella regione, specialmente in Turchia;

- la crisi in Libano, una crisi latente, esplosa di recente. Il Libano, che negli anni '70 del Novecento era la Svizzera del Medio Oriente, oggi è un terreno martoriato da scontri armati diffusi. In Libano vi sono dinamiche che hanno portato a lunghi periodi di assenza di governo e di forte instabilità, e che dopo la tragica esplosione di un deposito di sostanze chimiche ha fatto riaccendere le contrapposizioni interne che aggravano ulteriormente la situazione in Medio Oriente;

- la crisi in Libia, di cui avete sentito parlare certamente di più. Personalmente me ne sono occupato sia come Ministro degli esteri sia come Commissario europeo. Certamente la Libia è ancora oggi per l'Italia un interesse nazionale prioritario, ma purtroppo la situazione si presenta estremamente complessa per l'assenza di pace e di stabilità politica.

Vi sono poi situazioni di crisi che circondano il Mediterraneo, che derivano da fattori non localizzati. Il primo di questi fattori che definirei “orizzontali” nel Medio Oriente è una storica plurisecolare situazione di conflitto all'interno del mondo musulmano: sciiti *versus* sunniti. Ed è una situazione trasversale perché non riguarda soltanto i Paesi arabi, come talvolta gli inesperti usano dire, ma coinvolge, oltre ai Paesi arabi, due grandi potenze regionali, la Turchia e l'Iran che non si ritengono Paesi arabi. Eppure, l'Iran è la potenza tutrice della dottrina coranica sciita, mentre la Turchia, è un Paese di ottanta milioni di sunniti, che però è in forte contrasto con altri sunniti, ad esempio l'Arabia Saudita, gli Emirati Arabi, i Paesi del Golfo che hanno strategie del tutto opposte rispetto alla Turchia, o ad esempio l'Egitto, grande Paese sunnita che ha combattuto e combatte sia la fratellanza musulmana, che è sunnita, sia gli iraniani che sono sciiti. Questo fattore trasversale è quindi quello delle fratture dentro al mondo musulmano e all'interno dello stesso gruppo sunnita. Chiaramente questo si ripercuote, ad esempio, sui Paesi della riva sud del Mediterraneo, come la Tunisia, l'Algeria, la Libia e ovviamente anche l'Egitto.

Il secondo fattore che definirei trasversale è un fattore *umano*, dovuto ai prolungati anni di crisi nell'area che hanno determinato un rallentamento dello sviluppo, che già era molto debole, creando milioni e milioni di giovani disperati che però nell'epoca dei regimi dittatoriali – di Assad in Siria, di Gheddafi in Libia, di Ben Ali in Tunisia, di Mubarak in Egitto – e malgrado l'autocrazia e l'autoritarismo di quei governi, avevano ricevuto una istruzione che li ha aperti al mondo, anche attraverso le reti, attraverso i *social*, e che ha reso ancora più drammatica la loro situazione. Pensiamo in particolare alla Tunisia e ai giovani tunisini: Ben Ali aveva istituito programmi di alfabetizzazione informatica e quando è esplosa la “primavera araba” in quel Paese, le voci che arrivavano dall'interno erano voci di giovani come voi, che si collegavano col resto del mondo e denunciavano cosa stava accadendo. Lo stesso è avvenuto in Libia, malgrado gli sforzi di Gheddafi di bloccare le comunicazioni, in Egitto e avviene tuttora in Siria, che è un Paese che ha classi dirigenti giovani e fortemente strutturate, o perlomeno le aveva prima dell'esplosione del conflitto e delle catastrofiche conseguenze per la popolazione civile. La Siria aveva un'organizzazione di governo molto avanzata, con classi dirigenti e con funzionari preparati. Aveva, e ha, un esercito con una formazione militare e strategica certamente di primo livello, che ha consentito ad Assad di dire oggi, dopo nove anni di guerra civile, non solo “io non ho perso” ma “io ho vinto”, una posizione molto forte che rende difficile qualsiasi idea o iniziativa della Comunità internazionale di mettere da parte il regime del Presidente Assad.

Il fenomeno trasversale di cui sto discorrendo fa riferimento alla povertà, alla disoccupazione, alla disperazione, coniugata però con una capacità critica di intervento, di giovani generazioni che caratterizzano gran parte dei Paesi di cui stiamo trattando. Paesi nei quali la popolazione è in larga parte composta di età molto inferiore alla media che si registra nei Paesi europei, in Italia per esempio.

L'altro fattore trasversale al quale fare riferimento è la diffusione, in forme diverse negli anni, del terrorismo. Un terrorismo che si è prodotto inizialmente nella forma dell'organizzazione al Qaeda di Osama Bin Laden e che ha diffuso le sue azioni in tutto il Medio Oriente allargato, producendo “filiazioni” che abbiamo visto operare anche in Somalia. La Somalia è ormai un *failed State*, non possiamo parlare della Somalia come di uno Stato funzionante. È uno Stato fallito per la divisione interna, ma soprattutto per la capacità destabilizzante del gruppo terroristico al-Shabaab, legato direttamente ad al Qaeda, che ha propagazioni nell'intero Sahara e anche verso lo Yemen. Al Qaeda l'abbiamo vista comparire a contaminare l'Africa con Boko Haram in Nigeria. La forza di al Qaeda, al di là della tragedia dell'11 settembre, al di là delle azioni in Iraq, al di là di una saldatura difficile ma che fu tentata con i Talebani in Afghanistan, è tuttora un'organizzazione terroristica presente e attiva.

Una diversa organizzazione, anch'essa trasversale alla regione, è quella che molti commentatori chiamano Stato Islamico. Io preferisco chiamarlo Daesh, che è una parola araba di senso negativo, che vuol dire sostanzialmente “ciò che non deve essere”. Quindi coloro che parlano di Stato Islamico, anche nel nome danno il senso di una legittimazione che nessun Paese democratico al mondo può immaginare di dare a questi spietati terroristi. È chiaro che Daesh ha operato in modo del tutto diverso da al Qaeda, si è espanso con una penetrazione ed una occupazione territoriale. Daesh nasce quando,

per un errore occidentale (noi italiani siamo stati tra i pochi che non lo hanno fatto), con la scusa di armare i ribelli nemici del regime di Assad, l'Europa e i nostri alleati americani hanno armato le milizie jihadiste sunnite, che certamente combattevano Assad, ma poi hanno cominciato a combattere anche gli occidentali, perché si sono rafforzate attraverso progressive conquiste territoriali. Quando al-Baghdadi crea il Daesh lo chiama, nella loro traduzione, Stato Islamico della Siria e del Levante, appare chiaro che l'obiettivo è l'Iraq, cioè il levante. A differenza di al Qaeda, che applicava una strategia terroristica "tradizionale" per così dire, colpire e sparire, Daesh si vuole consolidare non solo attraverso l'occupazione di Kirkuk, Mosul, di Sirte in Libia, ma anche imponendo imposte, commercializzando sui mercati clandestini il petrolio e altro.

Questo fenomeno trasversale del terrorismo, prima di al Qaida e poi del Daesh, fortunatamente contenuto dall'azione forte della Comunità internazionale, è un altro fattore che inquina l'intero scenario mediorientale, del Mediterraneo allargato.

Un altro fattore umano trasversale, a noi ben noto, di cui tenere conto, è il fenomeno delle migrazioni, sud-nord ed est-ovest, migrazioni dovute a ragioni diversissime le une dalle altre. Flussi migratori del centro-Africa perlopiù dovute a ragioni di disperazione, di disoccupazione, di povertà; flussi di migrazione dovuti alla fuga da situazioni di guerra o di occupazione terroristica (tantissimi dei somali che arrivano fino a noi scappano dall'occupazione di al-Shabaab di intere porzioni di territorio somalo). Si pensi ai maliani, che scappano dal fallimento completo delle politiche francesi di intervenire militarmente in Mali per estirpare le organizzazioni terroristiche, che lì fanno capo ai gruppi di al Qaeda del Maghreb, che operano in cooperazione con le storiche tribù del deserto. La Francia pensava, con la consueta idea di andare a sistemare le cose, di pacificare il Mali. Così non è stato e quindi molti maliani scappano dal loro Paese. Conosciamo perfettamente le storie di quelli che arrivano da noi dalla Nigeria per le persecuzioni contro i cristiani, ad esempio. E poi certamente bisogna pensare a quei milioni di siriani che sono scappati dalla Siria. Rispetto a questi – vale la pena ribadirlo – ci troviamo di fronte a milioni di profughi che sono in gran parte professionisti, piccoli imprenditori, ingegneri, medici, scappati da una guerra di estrema violenza e che hanno trovato rifugio nelle città al sud della Turchia, il Paese più impegnato nell'accoglienza dei profughi siriani. Questo fenomeno umano delle migrazioni è quindi un altro fattore trasversale da tenere presente.

Accanto a tutto ciò dobbiamo prestare attenzione anche al ruolo dei diversi attori che operano in questa parte del mondo. Chi gioca nel Mediterraneo da attore principale? Chi da attore secondario? Chi non gioca affatto?

Certamente nella storia meno recente il ruolo degli Stati Uniti è stato preponderante. La dottrina Bush, che molti di noi hanno criticato, dell'esportazione della democrazia aveva pur sempre creato una rete in cui la presenza americana era vista come garante di interventi, che forse si potevano fare in modo diverso o addirittura non fare (ma questo è un aspetto che meriterebbe degli approfondimenti che non sarebbe opportuno fare in questo contesto), ma si è trattato pur sempre di un'azione forte, diretta, di impegno sulla regione, dalla Libia all'Egitto (che veniva sostenuto anche militarmente), ai Paesi del Golfo (storici alleati degli Stati Uniti), all'Iraq e poi al-

l'Afghanistan. Negli anni, dal secondo mandato del Presidente Obama all'attuale mandato del Presidente Trump, abbiamo assistito a un progressivo disimpegno americano. Ricordo personalmente, quando ancora da Ministro degli esteri ho assistito alla fine del regime di Gheddafi nel 2011, le dirette indicazioni dell'allora Segretaria di Stato, Hillary Clinton, nel senso di un disimpegno americano dalle vicende del mondo arabo e la sollecitazione agli europei ad occuparsene potendo contare solo su un aiuto statunitense *from behind*.

Un segnale che dopo, all'inizio del secondo mandato, il Segretario di Stato John Kerry ha accentuato, d'intesa con il Presidente Obama, sicché l'America è progressivamente uscita dal sostegno all'Egitto e dalla presenza in Libia e in Siria. Rispetto alla Siria è noto che l'intento del Presidente Obama era quello di un intervento militare forte. Tuttavia, il mancato appoggio degli alleati europei convinse ancor di più gli americani rispetto al disimpegno in Siria, salvo una meritoria azione per lo smantellamento dell'arsenale chimico di Assad. Questa tendenza si è accentuata con l'amministrazione Trump, salvo piccole azioni come reazione ad attacchi contro gli americani.

Lo spazio lasciato vuoto dal disimpegno statunitense nell'area come attore principale è stato occupato dall'altra grande potenza globale, la Federazione Russa. Prima in Siria, dove ha partecipato in modo decisivo alla sconfitta di Daesh grazie a un impegno militare senza precedenti e che le ha consentito di mantenere oggi una base navale militare nel Mediterraneo e una base militare di terra all'interno della Siria.

Gli americani hanno posto fine al loro appoggio all'Egitto proprio mentre il popolo egiziano, come gli Stati Uniti speravano, si stava ribellando contro il Presidente Morsi, capo dei Fratelli Musulmani islamisti. Anche in Egitto la Federazione Russa ha riempito il vuoto lasciato dagli Stati Uniti con la conseguenza che attualmente i russi hanno una base militare a Suez, luogo di estrema importanza strategica come crocevia dei traffici commerciali mondiali, e un nucleo di consiglieri militari al Cairo.

L'importanza del ruolo della Federazione Russa in quell'area è apparso piuttosto evidente in occasione dell'intervento della Turchia del 2019 nella Siria nordorientale (operazione "Sorgente di pace"), il cui obiettivo ufficiale era quello di combattere le forze curde siriane dell'Unità di protezione popolare (YPG), che sono parte delle Forze democratiche siriane (FDS) curdo arabe e che sono ritenute strettamente connesse con il Partito dei lavoratori del Kurdistan che, come è ampiamente noto, guida la lotta curda contro la Turchia sin dagli anni '80 del Novecento. In occasione della crisi del 2019 è intervenuto il Presidente Putin a stabilizzare la situazione contro il tentativo turco di occupare militarmente l'area nordorientale della Siria, in particolare la provincia di Idlib, imponendo la propria visione di equilibrio, di stabilizzazione e di pacificazione, per quanto possibile, di quell'area mediorientale non solo al Presidente turco Erdoğan, ma anche al Presidente iraniano Rouhani, ottenendo, quindi, anche la cessazione dell'invio delle brigate dei Pasdaran in territorio siriano.

Russia e Turchia hanno avuto un ruolo importante di recente anche in Libia. Di fronte alle difficoltà incontrate dagli inviati speciali delle Nazioni Unite per la

pacificazione delle milizie e delle entità createsi a Tripoli e a Tobruk, la Federazione Russa e la Turchia sono intervenute sulle due parti imponendo il rispetto di un cessate il fuoco, sebbene soltanto parziale. La conseguenza è che questi due attori hanno una influenza su parti della Libia: la Turchia fornisce, con l'aiuto del Qatar, aiuto militare al Governo di accordo nazionale di Fayez al-Serraj; la Federazione Russa fa lo stesso, con l'aiuto di Egitto, Emirati Arabi e Arabia Saudita, a favore dell'Esercito nazionale libico del generale Khalifa Haftar. Ma adesso noi in Libia abbiamo un pezzo con influenza della Turchia, che ci ha mandato mezzi militari, aeroplani, truppe, aiutati dal Qatar, e dall'altra parte abbiamo la Russia aiutata dall'Egitto, dagli Emirati Arabi e dall'Arabia Saudita.

La Russia ha occupato, quindi, il ruolo storico degli Stati Uniti come attore globale, garante o contributore alla stabilizzazione, nel Mediterraneo allargato.

Poi ci sono gli attori regionali. La Turchia ha l'ambizione di propagare nel grande Medio Oriente, nel Mediterraneo, la Fratellanza Musulmana. Da qui lo scontro violento, la crisi delle relazioni diplomatiche con l'Egitto, ma anche la vicinanza con il Qatar. Guardate la stranezza: il Qatar, Paese arabo sunnita del Golfo, alleato con la Turchia, ad esempio in Libia, ma sicuramente ostile agli altri Paesi del Golfo, anzitutto all'Arabia Saudita, e unico Paese del Golfo sunnita arabo che mantiene relazioni con l'Iran, che è invece il garante della dottrina coranica sciita, che si propone di eradicare il sunnismo. Guardate la stranezza di queste alleanze incrociate in modo diverso a seconda dell'area di crisi.

Una Turchia, quindi, che gioca a tutto campo. Ma qual è l'interlocutore principale della Turchia nel Mediterraneo allargato, a parte la Russia? È l'Iran. Un Paese come la Turchia con 80 milioni di sunniti che definisce strategie comuni sulla Siria con il capo dello sciismo mondiale. Assurdo, direte voi. No di certo, perché entrambi, sciiti iraniani e sunniti turchi, hanno interesse a contenere il resto del sunnismo e lo Stato di Israele. Quindi la Turchia, attore regionale di cui certamente bisogna tener conto.

L'Iran è un Paese piegato dalla gestione disastrosa dell'emergenza sanitaria da Covid-19. Si trova ancora oggi in una situazione drammatica, che i numeri ufficiali non rilevano, ed è piegato dalle sanzioni internazionali conseguenti al ritiro degli Stati Uniti (maggio 2018) dall'Accordo sul nucleare iraniano (Join Comprehensive Plan of Action, JCPOA) concluso con Cina, Francia, Regno Unito e Germania (i c.d. Paesi P5+1) nel luglio 2015 ed entrato in vigore nel gennaio 2016. Come è noto il Presidente Trump ha motivato il ritiro statunitense dall'Accordo in quanto, a suo dire, l'Iran avrebbe ripreso l'arricchimento dell'uranio *dual use* violando l'impegno di uno sviluppo nucleare controllato solo per scopi civili. Tuttavia, non bisogna pensare che l'Iran sia definitivamente piegato.

L'Iran è ancora un attore regionale da non sottovalutare: ha ancora la forza per condizionare l'Iraq, il suo grande vicino e nemico storico, ma attuale sostenitore del Governo iracheno del premier Mustafa al-Kadhimi; ha un'influenza fortissima sulla Siria, considerati gli strettissimi legami con il Presidente Assad; ha una presenza diffusa in Libano tramite Hezbollah (prima della recentissima crisi di agosto 2020, il Governo

libanese di Hassan Diab era molto vicino agli Hezbollah filo-iraniani). È anche da tenere presente che l'ala politica di Hezbollah, insieme alla sua ala militare (che è sulla lista nera del terrorismo), è un movimento che la Turchia considera come un riferimento importante, se non addirittura un alleato. Ma l'Iran indirettamente ha influenze anche sullo Yemen, attraverso il finanziamento delle milizie sciite Houthi, autrici del colpo di Stato che ha occupato Sana'a alcuni anni fa.

L'Iran gioca a tutto campo con un solo grande avversario nell'area, l'Arabia Saudita. Il confronto tra i due Paesi è aggravato dal fatto che anche l'Arabia Saudita ha un programma nucleare in stato avanzato. L'area è caratterizzata da un meccanismo di proliferazione particolarmente pericoloso se non viene fermato attraverso il negoziato. È la prospettiva di un *nightmare*, un incubo in quella regione del mondo con tre Paesi (Israele, Iran e Arabia Saudita) che tra nuclearizzati e potenziali nuclearizzati finirebbero per rappresentare una minaccia nucleare per l'intero Medio Oriente anche in caso di un banale e involontario incidente militare che coinvolga centrali nucleari.

L'Egitto, come vi ho accennato, ha come unica e principale preoccupazione la repulsione del cosiddetto Islam politico, cioè la Fratellanza Musulmana, non solo a casa propria, ma anche in Paesi vicini, la Libia ad esempio. L'Egitto ha chilometri e chilometri di frontiera con la Libia. Si tratta di chilometri e chilometri di deserto, facili da attraversare. Quindi, l'interesse primario dell'Egitto è che da Tripoli, dove invece le forze di al-Sarraj sono legate alla Fratellanza Musulmana, non si spostino verso est, avvicinandosi pericolosamente al confine. Ecco perché l'Egitto con la Russia sostiene con forza il generale Haftar e l'entità di Tobruk.

Da ultimo, come potenza regionale, c'è Israele.

Israele ha ottenuto, per l'impegno diplomatico straordinario dell'amministrazione Trump, un risultato che francamente solo dieci anni fa, quando ero Ministro degli esteri, non avrei neanche mai potuto immaginare, cioè la *normalizzazione* dei rapporti con gli Emirati Arabi, grande Paese membro del partenariato esterno della NATO, e il Bahrein, attraverso la conclusione degli Accordi di Abramo, firmati a Washington il 15 settembre scorso. Dopo la normalizzazione dei rapporti con l'Egitto (1978) e con la Giordania (1994), si aggiungono ora gli Emirati Arabi e il Bahrein. L'accordo tra gli Emirati Arabi e Israele è certamente quello di maggiore importanza e ci fornisce una indicazione precisa della strategia di normalizzazione dei rapporti che si intende perseguire: stabilimento di relazioni improntate al rispetto della Carta dell'ONU e dei principi fondamentali del diritto internazionale che governano le relazioni tra gli Stati; ripresa delle relazioni diplomatiche e consolari; rilancio della cooperazione nei settori della finanza e degli investimenti, aviazione civile, visti e altri servizi consolari, relazioni economiche e commerciali, turismo, sanità, energia, ambiente etc.

3. *Alcune considerazioni sulla situazione attuale nello Yemen, in Siria e in Libia.*
– Allora, abbiamo visto i fattori trasversali, abbiamo visto gli attori e, in conclusione, vi dico una parola sulla prospettiva delle crisi.

Quella nello Yemen è una crisi dimenticata. Chi se ne sta occupando? Pochi. Con grande soddisfazione e orgoglio per la SIOI, siamo uno dei pochi che se ne occupa davvero, perché faremo un Master di formazione per tutte le donne diplomatico yemenite che si collegheranno dalle sedi dove operano in tutto il mondo. Anche negli anni scorsi abbiamo accolto nella nostra sede le donne yemenite, fornendo loro un percorso di formazione di carattere internazionale. Quest'anno non possono viaggiare per ragioni evidenti e continueremo la formazione della *leadership* yemenita per aiutare la riconciliazione nazionale.

Attualmente gli Emirati Arabi e l'Arabia Saudita, che fortemente pressavano, anche militarmente, per espellere le forze sciite golpiste, hanno capito che la situazione rischia di essere per loro un nuovo Vietnam e, quindi, hanno allentato la pressione. La conseguenza è che la situazione rispetto al Paese è caratterizzata dalla esistenza di un governo internazionalmente riconosciuto del presidente Abd Rabbo Mansur Hadi che non può vivere in Yemen; c'è una forza miliziana filo-iraniana che governa tuttora Sana'a, ma che non ha legittimazione internazionale; le due forze in campo, sostenute da un lato dall'Iran e dall'altro dall'Arabia Saudita, si trovano in una posizione di pericoloso stallo, in cui l'inviato speciale dell'ONU tenta da tre anni di far sospendere i combattimenti e avviare un processo di pace che riduca le indicibili sofferenze della popolazione civile, ma senza risultati tangibili.

Per quanto riguarda la Siria, dopo che gli Stati Uniti hanno lasciato a Russia, Iran e Turchia il compito di stabilire le regole del gioco, il vero pericolo è che ci sia una *de facto* partizione della Siria in tre sfere di influenza: al nord quella turca, che così facendo tiene sotto controllo i Curdi evitando il pericolo primario della formazione progressiva di uno Stato transnazionale che loro chiamano il Grande Kurdistan; al centro, con capitale Damasco, quella iraniana sostenuta ovviamente dai russi affinché il Presidente Assad avvii quella che è stata chiamata una "graduale transizione politica" che nel gergo diplomatico nella sostanza vuol dire il consolidamento di Assad; al sud una presenza sunnita, non gradita ma tollerata dell'Arabia Saudita e delle milizie più o meno jihadiste, che continueranno a tentare di destabilizzare il governo di Damasco. Questo è lo scenario che rischia di consolidarsi considerata la mancanza di un'azione dell'ONU che purtroppo non è riuscito a trovare all'interno del Consiglio di sicurezza il consenso necessario per un intervento forte ed efficace nei confronti di Assad. La mia personale convinzione è che nel 2015-2016 Assad era prossimo alla caduta. Tuttavia, il disimpegno degli americani, da un lato, e il consolidamento della presenza russa e iraniana, dall'altro, hanno consentito un appoggio al Presidente Assad, che è risorto come *leader* politico di quel Paese.

Per quanto concerne la Libia, una questione di interesse nazionale per l'Italia, lo *status quo* attuale – Tripolitania, da un lato, con Turchia aiutata dal Qatar, e Cirenaica, dall'altro, con Russia, Egitto ed Emirati Arabi – piace alla stragrande maggioranza delle forze in campo. Tuttavia tale situazione non piace per niente ai Libici. Chi, come me, si è occupato molto di Libia sa bene che la Libia non solo non è soltanto Tripoli, ma non è neanche soltanto Tripoli e Bengasi. Pensiamo al Fezzan. Pensiamo al sud desertico della Libia, dove ci sono Tuareg, dove ci sono berberi del deserto. Sono popoli che *mai* hanno accettato l'unità della Libia come noi l'abbiamo in testa. Vi racconto una mia

esperienza personale per farvi capire il senso di questa mia affermazione. Il primo Presidente provvisorio della Libia dopo la caduta del regime di Gheddafi, un vecchio saggio, il Presidente Abdel Gelil, era stato Presidente di Corte d'Appello all'epoca del regime di Gheddafi e in questa veste aveva evitato la condanna a morte di alcune infermiere bulgare accusate ingiustamente di aver causato una epidemia di HIV in un ospedale pediatrico a Bengasi. Soprattutto aveva avuto il coraggio di esprimersi contro i metodi di arresto e prolungata detenzione senza processo cui erano sottoposti i cittadini libici che gli valse l'apprezzamento di diverse Ong internazionali che si occupano di tutela dei diritti umani. Abdel Gelil diventa, quindi, il padre nobile della rivoluzione. In una occasione ebbe a dirmi: «Vede, caro amico, io ho imparato l'italiano dai miei genitori che una volta amavano parlare italiano. Io sono nato in una parte della Libia che si chiama *La Terra delle Montagne Verdi*. E sapete perché si chiama così? Perché gli italiani hanno piantato un milione di alberi di ulivo dove c'era il deserto. Quindi non credete a Gheddafi che dice che tutto l'Occidente è il male del mio popolo. Gli Italiani hanno fatto del bene al nostro popolo. È chiaro? Certamente non le truppe fasciste del Generale Graziano, ma sicuramente quelli che hanno portato olio, acquedotti e quant'altro. Nella sua storia, la Libia non è mai stata unita. È stata unita soltanto dallo scettro del re, quando c'era il re Idris, e dalla mano del dittatore, cioè Gheddafi. Se volete la Libia unita, dovete accompagnarci, ma che cosa hanno fatto gli Europei? Subito dopo la caduta di Gheddafi, Gheddafi era stato ucciso ad agosto, gli Europei hanno inventato la bella frase valida per tutti "It's your turn, it's your ownership"».

Un Paese con un popolo diviso in tribù non può essere lasciato a una *ownership* nell'avvio di un processo democratico che ha portato, dieci anni dopo, alla divisione della Libia in due. Se non poni in essere un'azione forte in grado di coinvolgere e integrare le milizie, i gruppi e tutte le forze politiche che contano qualsiasi processo democratico è volto al fallimento. Il futuro della Libia dipende dalla forza con cui gli attori esterni sapranno spingere le parti a mettersi attorno a un tavolo. Attualmente in Libia mi pare di vedere soltanto presenze esterne, che non hanno interesse a svolgere questo ruolo, mosse come sono dalla tutela di propri interessi economici, energetici e politici.

Ecco perché vi dico, realisticamente, che lo *status quo* fa gola a tutti, perché tutti hanno da tutelare propri interessi. La conseguenza è che il popolo libico, che sotto la dittatura di Gheddafi vedeva soddisfatte le proprie esigenze quotidiane, oggi vive difficoltà enormi e comincia a pensare che forse la dittatura di Gheddafi non era così male. Questo è il fallimento della Comunità internazionale, né più né meno. Noi abbiamo preso atto che in quel Paese la mano insanguinata del dittatore il popolo, tutto sommato, la preferiva alla povertà, alla divisione, agli attacchi continui delle milizie.

4. *Il ruolo dell'Unione europea e dell'Italia.* – Mi sono dilungato sulla Libia per dirvi che, non a caso, tra i grandi attori di cui vi ho parlato, non ho citato quello di cui vi avrei voluto parlare, perché da ex Vicepresidente della Commissione europea, per me è una tristezza profondissima dirvi che l'Unione europea è rimasta completamente assente nelle crisi che hanno caratterizzato lo scenario del Mediterraneo allargato. L'Unione ha

creato una missione – la missione Irini – con l’obiettivo di controllare l’embargo delle armi verso la Libia che, tuttavia, non ha funzionato. In effetti questa missione marittima è riuscita solo molto parzialmente a impedire l’afflusso di armi, soprattutto turche, verso la Libia, ma non si è occupata dell’altro canale di trasferimento illecito di armi, quello che passa da terra, da est, dall’Egitto e dagli Emirati Arabi.

Abbiamo quindi fatto una missione fallimentare e che ci fa vedere dai libici come sostenitori dell’entità di Bengasi e di Tobruk.

La nostra Unione europea è quella stessa che purtroppo in queste settimane continua ad assistere senza svolgere alcuna azione all’arrivo in massa di disperati che sfuggono oltre che dalla miseria e dalle violenze, oggi anche ad una emergenza sanitaria che è tremendamente più grave di quella che stiamo vivendo anche noi. Quindi, mentre sul versante economico questa Unione europea riesce a dare una parvenza di un’azione comune, sul versante geo-strategico, in particolare nel Mediterraneo allargato, resta, purtroppo, assente.

Una parola finale sull’Italia. Avremmo potuto fare qualcosa? Sì. Ci sarebbero stati risultati di questa azione? Dipende. Mi spiego. Qualche tempo fa si organizzò una conferenza a Palermo sul Mediterraneo. A questa conferenza andarono, fra l’altro, due contendenti, Serraj e Haftar. Andò la Russia, addirittura col Primo ministro, andò l’America, con un rappresentante di medio livello, andò la Turchia, con il vice di Erdoğan. L’esito fu l’elaborazione di una *road map* con cessate-il-fuoco immediato e ovviamente un programma per lo svolgimento di elezioni democratiche. Pochi mesi dopo si constatò che nulla era accaduto. Ricominciano i contatti bilaterali con l’Italia. E l’Italia fa questa bella pensata – probabilmente i consigli non ci sono stati o sono stati totalmente sbagliati – di convocare i due contendenti chiamando nelle sedi istituzionali prima Haftar e poi al-Serraj. Soltanto che al-Serraj è il premier di Tripoli, legittimato dall’ONU, Haftar è il capo di una serie di milizie che hanno grande sostegno e che possono stare allo stesso tavolo di al-Serraj, ma secondo lo *status* internazionale è un tentato usurpatore. È chiaro che il tentativo di aprire un dialogo è fallito con in più la conseguenza di rendere ulteriormente poco chiara la posizione dell’Italia.

Quindi avremmo potuto e dovuto fare di più, profittando del ruolo storico che l’Italia si è costruita negli anni. L’Italia è uno dei pochi Paesi, forse l’unico, che può parlare con tutti quelli che contano in questa partita. È inutile fare discorsi in sede di Consiglio europeo. Bisogna parlare con i russi, con i turchi, con gli egiziani e tutti gli altri attori coinvolti e, soprattutto, con gli americani. Quale Paese è in grado di fare questo? La Francia che ha quasi rotto le relazioni diplomatiche con la Turchia? La Germania che sta decidendo se interrompere il *Nord Stream 2* con la Russia per la vicenda dell’avvelenamento del Navalnyj? No, lo può fare solo l’Italia! Quindi è chiaro che gli sforzi andrebbero moltiplicati.

La conclusione di tutto questo discorso è che per molti anni, quindi, quelli di voi che entreranno in diplomazia dovranno continuare ad occuparsi di queste situazioni che sono tra loro strettamente connesse. Questo è il messaggio conclusivo: la regione mediterranea è nostro interesse prioritario, perché se cade un tassello prima o poi si

ripercuote da noi. È tutto talmente interconnesso che questa grande regione in cui noi abbiamo storia, amicizie, gente che riconosce all'Italia di aver salvato il patrimonio archeologico dell'antichità romana, siamo gli attori che avranno per sempre un interesse alla stabilità di questa regione. Per cui io vi invito a tenere sempre presente, nei vostri studi futuri, che tra le questioni o scenari geo-strategici e geo-politici, il Mediterraneo allargato è la priorità assoluta per l'azione internazionale dell'Italia.

Ottobre 2020



Le sanzioni statunitensi contro la Corte penale internazionale

Egeria Nalin

Ricercatore di Diritto internazionale, Università degli Studi di Bari Aldo Moro

1. Le relazioni tra USA e Corte penale internazionale e la recente imposizione di sanzioni contro alcuni funzionari della Corte. – Gli Stati Uniti d’America si sono distinti negli ultimi anni per un atteggiamento particolarmente ostile nei confronti della Corte penale internazionale (CPI). Pur avendone firmato lo Statuto sotto la Presidenza Clinton, gli USA hanno, quasi immediatamente, iniziato una campagna volta a ostacolare l’esercizio di qualsivoglia indagine e azione penale per crimini compiuti da cittadini americani all’estero, prima proponendo le due (contestate) risoluzioni 1422/2002 e 1487/2003, emanate dal Consiglio di sicurezza sulla base del capitolo VII della Carta per escludere per 12 mesi, con la possibile reiterazione di tale periodo, l’esercizio della giurisdizione della CPI su «current or former officials or personnel from a contributing State not a Party to the Rome Statute over acts or omissions relating to a UN established or authorized operation»¹; quindi, stipulando più di un centinaio di accordi bilaterali, diretti a proibire la consegna di cittadini americani alla Corte.

D’altro canto, va ricordato che gli USA non hanno impedito al Consiglio di sicurezza di deferire alla CPI le situazioni sudanese e libica ai sensi dell’art. 13, lett. b), Statuto² ed hanno contribuito all’arresto e alla consegna alla Corte di Ntaganda (uno dei leader delle forze ribelli congolese) e Ongwen (comandante del Lord Resistance Army in Uganda); sicché, sembrerebbe che gli Stati Uniti convengano che la CPI possa essere un importante strumento per assicurare la pace internazionale contrastando l’impunità dei più efferati crimini (come affermato nel Preambolo del suo Statuto), purché... non si tratti di crimini compiuti da cittadini statunitensi o da cittadini di Paesi particolarmente vicini agli USA!

Il culmine della battaglia intrapresa dagli USA contro la Corte penale è stato raggiunto nello scorso mese di giugno con la promulgazione, da parte del Presidente Trump, dell’*Executive Order on Blocking Property of Certain Persons Associated with the International Criminal Court*³, cui ha fatto seguito, il 2 settembre, l’imposizione di specifiche sanzioni a carico del Procuratore della Corte penale, la signora Fatou Bensouda, e del capo della Divisione *Jurisdiction, Complementarity and Cooperation*, Phakiso Mochochoko. In particolare, l’*Executive Order* prevede la possibilità di assumere misure come il congelamento di fondi e beni, presenti negli Stati Uniti, di proprietà di funzionari della Corte penale, nonché di ogni cittadino straniero che abbia collaborato

¹ Come è noto, gli Stati Uniti avevano subordinato il proprio voto favorevole al rinnovo del mandato della missione dell’ONU in Bosnia Erzegovina (UNMIBH) all’adozione delle risoluzioni in questione.

² Risoluzioni 1593/2005 e 1973/2011.

³ Il provvedimento, promulgato lo scorso 11 giugno, si legge all’indirizzo <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/executive-order-blocking-property-certain-persons-associated-international-criminal-court/>.

con la Corte nelle indagini contro personale degli USA o di Stati “alleati” degli USA⁴; è, altresì, prevista la restrizione dei visti di ingresso negli Stati Uniti per i funzionari della Corte, coinvolti in siffatte indagini o destinatari dei suddetti provvedimenti sanzionatori, e per i loro familiari. Su tali basi, il provvedimento attuativo ha disposto l’iscrizione dei suddetti nominativi nella *black list* elaborata dal Treasury Department’s Office of Foreign Assets Control (OFAC) e la conseguente imposizione delle misure restrittive nei loro confronti.

Due, principalmente, le cause scatenanti di questo inasprimento delle azioni statunitensi nei confronti della Corte penale, Anzitutto, come è chiaro già dalle dichiarazioni del Segretario di Stato Mike Pompeo⁵ oltre che dal testo dello stesso provvedimento, l’apertura di una azione per i crimini compiuti in Afghanistan che, secondo il Procuratore Bensouda, potrebbe riguardare anche i crimini (soprattutto di tortura) compiuti da parte dei servizi di *intelligence* americani (CIA), è vista come una minaccia per la sicurezza nazionale e la politica estera degli Stati Uniti. In tale contesto, appare degno di rilievo che la Pre-Trial Chamber della CPI avesse inizialmente negato l’autorizzazione a procedere per i crimini compiuti in Afghanistan, richiesta dal Procuratore ai sensi dell’art. 15 Statuto CPI, argomentando in base alla «contrarietà agli interessi della giustizia» (art. 53, par. 1, lett. c, Statuto), in quanto, proprio la (quasi certa) assenza di cooperazione da parte degli USA rappresenterebbe un grave ostacolo a una efficace ed effettiva azione processuale della Corte⁶. La decisione, fortemente criticata, è stata probabilmente anche influenzata dalle precedenti minacce dell’Amministrazione Trump riguardo a sanzioni contro la Corte e i suoi funzionari, che già avevano condotto alla revoca del visto, nell’aprile 2019, per il Procuratore⁷. Tuttavia, essa è stata riformata dalla Appeal Chamber, la quale, con decisione del 5 marzo 2020, ha definitivamente autorizzato l’azione del Procuratore⁸, scatenando la reazione degli USA.

Il secondo elemento di accelerazione e di spinta all’assunzione di siffatti provvedimenti sanzionatori sembra essere l’apertura di una indagine della CPI, su richiesta della Palestina (che è Stato parte della Corte) sui crimini compiuti nel proprio territorio⁹; tale indagine – rispetto alla quale il Procuratore ha chiesto alla Corte di pronunciarsi sulla corretta delimitazione del territorio sul quale il suo Ufficio è legittimato

⁴ Secondo l’*Executive Order*, «(d) the term “United States personnel” means any current or former members of the Armed Forces of the United States, any current or former elected or appointed official of the United States Government, and any other person currently or formerly employed by or working on behalf of the United States Government;(e) the term “personnel of a country that is an ally of the United States” means any current or former military personnel, current or former elected or appointed official, or other person currently or formerly employed by or working on behalf of a government of a North Atlantic Treaty Organization (NATO) member country or a “major non-NATO ally”, as that term is defined by section 2013(7) of the American Service-Members’ Protection Act (22 U.S.C. 7432(7))».

⁵ <https://www.state.gov/secretary-michael-r-pompeo-at-a-press-availability-with-secretary-of-defense-mark-esper-attorney-general-william-barr-and-national-security-advisor-robert-obrien/>.

⁶ Decisione del 12 aprile 2019, disponibile all’indirizzo https://www.icc-cpi.int/CourtRecords/CR2019_02068.PDF.

⁷ <https://www.bbc.com/news/world-us-canada-47822839>. V anche le dichiarazioni di Pompeo in <https://www.state.gov/remarks-to-the-press-6/>.

⁸ https://www.icccpi.int/CourtRecords/CR2020_00828.PDF.

⁹ <https://www.icc-cpi.int/palestine>.

a indagare¹⁰ – potrebbe condurre alla celebrazione (o al tentativo di celebrazione) di processi nei confronti di cittadini di Israele, Stato non parte della CPI e fortemente vicino agli USA¹¹, per i crimini compiuti in Cisgiordania, nella Striscia di Gaza e a Gerusalemme est.

2. Le giustificazioni addotte dal Governo USA a fondamento delle sanzioni. –

Gli USA hanno giustificato l'adozione delle sanzioni nei confronti di quella che hanno definito una «kangaroo Court»¹², adducendo che un tribunale istituito su base convenzionale da un gruppo (per quanto numeroso) di Stati non possa giudicare su crimini compiuti da cittadini di Stati che, in quanto non parti del suo Statuto, non ne riconoscono la giurisdizione. Secondo gli USA, ciò implicherebbe una violazione della sovranità statunitense (e israeliana), in contrasto con il principio *pacta tertiis nec nocent nec prosunt*.

Invero, la CPI non è dotata di giurisdizione universale, salvo che sia il Consiglio di sicurezza dell'ONU – agendo *ex capitulo VII* della Carta – a deferire alla stessa una situazione per porre fine a una minaccia o violazione della pace internazionale (art. 13, lett. *b*, Statuto). Al di fuori di tale ipotesi, la Corte può giudicare esclusivamente sui crimini compiuti sul territorio o da cittadini di Stati parte, ovvero sul territorio o da cittadini di Stati che abbiano conferito giurisdizione alla Corte, pur non essendo Parti del suo Statuto (art. 12 Statuto). Ciò appare conforme al diritto internazionale. Infatti, ogni Stato ha giurisdizione sui crimini compiuti sul proprio territorio, indipendentemente dalla nazionalità del presunto autore; sicché, tale Stato può decidere, anziché di esercitare direttamente la giurisdizione penale, di “delegarne” l'esercizio a un organo collettivo come la Corte penale internazionale. È ciò che sta avvenendo nel caso di specie, in quanto né Afghanistan, né Palestina – entrambi Stati parte dello Statuto di Roma – sono attualmente in grado di esercitare l'azione penale rispetto ai crimini contemplati dallo Statuto CPI e commessi nel proprio territorio.

Una notazione va fatta, altresì, riguardo all'accusa che la Corte perseguirebbe i cittadini statunitensi (e israeliani) per ragioni politiche e senza che vi possa essere alcun controllo/responsabilità per il Procuratore e i giudici che così procedano. La Corte, purtroppo, non è nuova ad accuse di tal fatta, come dimostrano le turbolente relazioni con alcuni Stati africani e con l'Unione africana (UA), culminate nella nota vicenda relativa al (mai eseguito) mandato di arresto nei confronti dell'ex-Presidente sudanese Al Bashir. Proprio l'apertura delle indagini della Corte verso crimini compiuti in contesti non africani (dall'Afghanistan, alla Crimea, alla Palestina) è stata salutata come una dimostrazione che la CPI è uno strumento per perseguire l'impunità dei più gravi crimini,

¹⁰ <https://www.icc-cpi.int/Pages/record.aspx?docNo=ICC-01/18-12>.

¹¹ In questo senso, v. già il discorso del 10 settembre 2018 alla Federalist Society dell'allora National Security Adviser del Governo USA, John Bolton: <https://www.lawfareblog.com/national-security-adviser-john-bolton-remarks-federalist-society>.

¹² Così Pompeo nel suo commento alla stampa sull'Executive Order dell'11 giugno 2020: <https://www.state.gov/secretary-michael-r-pompeo-at-a-press-availability-with-secretary-of-defense-mark-esper-attorney-general-william-barr-and-national-security-advisor-robert-obrien/>.

dovunque e da chiunque essi siano stati commessi. Sicché ci pare che simili atteggiamenti, volti a screditare la Corte, rappresentino uno strumento molto comune tra quegli Stati, oggetto di una indagine/azione della stessa, che non intendano cooperare ma piuttosto continuare sulla strada (spesso costellata dalla commissione di gravi crimini) già intrapresa.

D'altronde, la previsione di procedure autorizzative dell'apertura di una indagine o di un'azione da parte del Procuratore, rimesse alla Pre-Trial Chamber (art. 15 Statuto), assieme al potere dell'Assemblea degli Stati parte di rimuovere Procuratore e giudici in caso di abuso di potere, agendo per mezzo dell'Independent Oversight Mechanism¹³, fornisce rassicurazioni contro una eventuale "politicizzazione" dell'azione della Corte e smentisce le accuse circa l'assenza di meccanismi di controllo/responsabilità avanzate dagli USA.

Infine, gli USA hanno un importante strumento a disposizione per bloccare (legittimamente) qualsiasi azione della Corte nei confronti dei propri cittadini: la celebrazione di processi equi nei confronti dei responsabili degli atti di tortura compiuti in territorio afghano. Infatti, la CPI agisce in base al principio di complementarità. In altre parole, secondo il suo Statuto, la primaria responsabilità di assicurare la punizione dei crimini spetta agli Stati (territoriali o nazionali) e la Corte può intervenire solo ove questi ultimi siano «unwilling or unable» a procedere. Nessuno dubita dell'equità e dell'imparzialità del sistema giudiziario statunitense, ma ci si aspetta che esso funzioni realmente ed efficacemente nei confronti di soldati e, soprattutto, funzionari della CIA che abbiano realizzato o pianificato l'attuazione di atti di tortura per contrastare il terrorismo. Ciò costituirebbe, altresì, per gli USA adempimento dell'obbligo (consuetudinario e convenzionale) di punire crimini di tal fatta.

3. L'illegittimità delle sanzioni USA e gli strumenti per contrastarle in base allo Statuto della Corte e al diritto internazionale generale. – Le sanzioni contro il personale della CPI sono state prontamente qualificate da un gruppo di esperti indipendenti delle Nazioni Unite come «a clear violation not only of their privileges and immunities, but also of a broad spectrum of rights of the targeted individuals»; in particolare, il riferimento è alla violazione del *nullum crimen sine lege*, nonché dei diritti a un equo processo, alla libertà di movimento, alla vita privata e familiare: Gli stessi esperti hanno sottolineato che «These threats constitute improper interference with the independence of the ICC and could also have potential adverse impacts on human rights defenders, civil society organisations and victims' representatives who might be discouraged from cooperating with the ICC and, consequently, hinder the possibility of victims of atrocity crimes to access justice»¹⁴.

In senso conforme si sono espressi il Presidente della CPI, il suo Procuratore e l'Assemblea degli Stati parte: le sanzioni rappresentano una indebita ingerenza negli

¹³ <https://www.icc-cpi.int/iom>.

¹⁴ V. lo Statement del 25 giugno 2020: <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25997&LangID=E>.

affari della Corte e un tentativo illecito di condizionarne l'azione, dal quale, tuttavia – tutti hanno ribadito – la Corte non si lascerà intimidire¹⁵.

È stato osservato che l'imposizione delle suddette sanzioni, ostacolando l'esercizio delle funzioni della CPI, potrebbe integrare gli estremi dei reati contro l'amministrazione della giustizia, perseguibili ai sensi dell'art. 70 Statuto¹⁶ dalla stessa Corte, a prescindere dalla nazionalità del responsabile e dal *locus commissi delicti*¹⁷. Tuttavia, ci sembra che si tratti di una strada difficilmente praticabile. Anzitutto, l'applicazione di tale norma nei confronti dei cittadini di uno Stato non parte presupporrebbe che ostacolare l'esercizio della giurisdizione penale internazionale sia condotta vietata dal diritto internazionale generale; inoltre, supponendo che una siffatta norma consuetudinaria si sia formata, bisognerebbe che gli Stati parte della CPI siano disposti a cooperare con la Corte, arrestando e consegnandole Trump o gli individui-organo responsabili della iscrizione del Procuratore nella menzionata *black list*; infine, il processo incontrerebbe comunque l'ostacolo della immunità dalla giurisdizione degli stessi organi, destinata a permanere anche dinanzi a un tribunale penale internazionale – quale la CPI – in quanto la condotta contestata non rientra tra i crimini secondo il diritto internazionale consuetudinario; né potrebbe opporsi agli USA – che non sono parti dello Statuto di Roma – la rinuncia all'immunità *ex art. 27* Statuto.

Beninteso, dato che le sanzioni violano i diritti alla libertà di movimento e alla vita privata delle persone direttamente colpite e ne ostacolano l'esercizio delle funzioni, minandone l'indipendenza dell'azione, resta la possibilità per gli interessati di far valere la violazione dei propri diritti dinanzi all'autorità giudiziaria USA, anche considerato che, in base alle norme statunitensi, l'ostacolo alla giustizia costituisce un reato di tipo penale.

¹⁵ Tra gli altri, v. *Press Release* del 19 marzo 2020, *Statement of the International Criminal Court concerning recent threats made against staff and their families* (<https://www.icc-cpi.int/Pages/item.aspx?name=200319-icc-statement>); *Statement* del 6 luglio 2020, *ICC President Chile Eboe-Osuji: "US Founders respected International Law"*: – *Paper submitted to the Council on Foreign Relations* (<https://www.icc-cpi.int/itemsDocuments/2020-07-06-US-Founders-respected-International-Law.pdf>); *Press Release* del 2 settembre 2020, *International Criminal Court condemns US economic sanctions* (<https://www.icc-cpi.int/Pages/item.aspx?name=pr1535>); *Press Release* del 2 settembre 2020, *ASP President, O-Gon Kwon, rejects US measures against ICC* (<https://www.icc-cpi.int/Pages/item.aspx?name=pr1534>); *Press Release* del 9 settembre 2020, *The Trust Fund for Victims: US Sanctions Could Deprive Victims of Reparative Justice* (<https://www.icc-cpi.int/Pages/item.aspx?name=200909-tfv-press-release>), v., altresì, il discorso del Presidente della CPI del 6 luglio 2020 al *Council on Foreign Relations, US Founders Respected International Law*: <https://www.icc-cpi.int/itemsDocuments/2020-07-06-US-Founders-respected-International-Law.pdf> e, in precedenza, la risoluzione dell'Assemblea degli Stati parte ICC-ASP/18/Res.6, *Strengthening the International Criminal Court and the Assembly of States Parties*, del 6 dicembre 2019, par. 1: https://asp.icc-cpi.int/iccdocs/asp_docs/ASP18/ICC-ASP-18-Res6-ENG.pdf.

¹⁶ Art. 70: «La Corte eserciterà la propria giurisdizione sui seguenti reati commessi ai danni della amministrazione della giustizia, quando siano commessi intenzionalmente: (...) c) subornare testimoni; ostacolare o intralciare la libera presenza o testimonianza di un testimone; attuare misure di ritorsione nei confronti di un testimone per la sua testimonianza; distruggere o alterare o intralciare la raccolta di elementi di prova; d) ostacolare, intimidire o corrompere un funzionario della Corte allo scopo di costringerlo o persuaderlo a non compiere, o a compiere impropriamente, i suoi obblighi; e) attuare ritorsioni contro un funzionario della Corte per compiti svolti da questo o da altro funzionario».

¹⁷ Regolamento di prova e procedura CPI, regola 163.

In conclusione, va rilevato che, probabilmente, pur in assenza di tali sanzioni, difficilmente la CPI riuscirebbe a processare i vertici della CIA o del Governo statunitense che avessero pianificato e ordinato il compimento dei crimini in discorso in territorio afgano. La scontata totale assenza di cooperazione degli USA impedirebbe, di fatto, la consegna degli stessi alla Corte, senza contare le difficoltà nella raccolta delle prove e la (ancora controversa) questione delle immunità per gli organi di uno Stato non parte. Sicché l'effetto più grave delle sanzioni ci pare di tipo politico, legittimando altri Stati che, notoriamente, non si distinguono per la tutela dei diritti umani e della *rule of law*, a emulare gli USA nell'attuazione di sanzioni contro la Corte e i suoi funzionari, ogniqualvolta la Corte inizi una azione nei confronti di loro cittadini.

Di conseguenza, ci sembra, altresì, che la risposta più efficace possa prodursi sul piano delle relazioni internazionali. In quest'ottica, vanno salutate con favore le dichiarazioni di *endorsement* della Corte provenienti dalle Nazioni Unite¹⁸, dall'UE¹⁹, oltre che da numerosi Stati parte della CPI, all'indomani della promulgazione dell'*Executive Order*, volte a riconfermare l'«unwavering support for the Court as an independent and impartial judicial institution»²⁰.

Non da ultimo, va sottolineato che non solo l'applicazione delle sanzioni da parte degli USA non si giustifica sul piano del diritto internazionale (non potendo un processo contro autori di gravi crimini internazionali, celebrato da un tribunale penale internazionale, rappresentare una minaccia per la sicurezza nazionale), bensì che – contrastando l'azione di una Corte, creata dalla maggioranza dei Membri della Comunità

¹⁸ Da ultimo, v. *UN dismayed over US sanctions on top International Criminal Court officials*, in <https://news.un.org/en/story/2020/09/1071572>.

¹⁹ «The European Union remains committed to defending the Court from any outside interference aimed at obstructing the course of justice and undermining the international system of criminal justice»: *International Criminal Justice: Statement by the High Representative following the US decision on possible sanctions related to the International Criminal Court*, Brussels, 16 giugno 2020 (<https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/80954/international-criminal-justice-statement-high-representative-following-us-decision-possible-en>).

²⁰ *We remain committed to an international rules-based order, Statement in support of the International Criminal Court (ICC) following the release of the US Executive Order of 11 June 2020 endorsed by Andorra, Argentina, Australia, Austria, Bangladesh, Belgium, Belize, Bolivia, Brazil, Bulgaria, Burkina Faso, Canada, Chile, Colombia, Costa Rica, Côte d'Ivoire, Croatia, Cyprus, Czech Republic, Democratic Republic of the Congo, Denmark, Dominican Republic, Ecuador, Estonia, Fiji, Finland, France, Gambia, Germany, Greece, Guyana, Iceland, Ireland, Italy, Latvia, Lesotho, Liechtenstein, Lithuania, Luxembourg, Madagascar, Malta, Mexico, Namibia, Netherlands, New Zealand, Nigeria, Norway, Peru, Portugal, Romania, Saint Vincent and the Grenadines, San Marino, Senegal, Sierra Leone, Slovakia, Slovenia, South Africa, Spain, State of Palestine, Sweden, Switzerland, Trinidad and Tobago, Tunisia, Uganda, United Kingdom, Uruguay and Venezuela*, del 23 giugno 2020: <https://onu.delegfrance.org/We-remain-committed-to-an-international-rules-based-order>.

Per la posizione di netta condanna delle sanzioni USA da parte di Francia e Germania, v. anche <https://www.dw.com/en/icc-fatou-bensouda-criminal-court-the-gambia/a-54803950>.

Per l'Italia v., altresì, il recente intervento della vice-Ministra degli Affari esteri e della cooperazione internazionale, Sereni, all'Informal Ministerial Network per la Corte penale internazionale, tenutosi a margine della 75^a sessione dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite: https://www.esteri.it/mae/it/sala_stampa/archivionotizie/eventi/onu-sereni-corte-penale-internazionale-e-pilastro_0.html.

internazionale per salvaguardare la pace internazionale ponendo fine all'impunità dei crimini –, essa possa costituire una minaccia alla pace, anche per i menzionati effetti di emulazione che potrebbe innescare. In quanto tale, la stessa legittimerebbe una reazione del Consiglio di sicurezza contro gli USA ai sensi del capitolo VII della Carta dell'ONU... se ciò non fosse reso impossibile proprio dal veto che gli Stati Uniti sono legittimati a porre!

Ottobre 2020



La liberalizzazione dei visti per i Balcani occidentali

Laura Restuccia

Dottoressa in Giurisprudenza, Università degli Studi di Udine

1. Premessa. – Il 10 luglio 2020 la Commissione europea ha pubblicato la terza relazione con la quale ha riferito al Parlamento europeo e al Consiglio i risultati del monitoraggio del rispetto dei requisiti per la liberalizzazione dei visti da parte dei Paesi terzi¹. In particolare, la valutazione prende ad esame i Paesi dei Balcani occidentali e del partenariato orientale, ovvero alcuni tra gli Stati che hanno concluso un accordo sulla liberalizzazione dei visti con l'Unione Europea.

Prima di procedere con l'analisi del documento, si ritiene necessario fornire un inquadramento generale dell'argomento. Si procederà prima di tutto a chiarire cosa si intende per politica comune dei visti. Successivamente, si tratterà dell'evoluzione storica del processo di liberalizzazione dei visti per i Balcani e delle modifiche legislative intervenute parallelamente, focalizzandosi sul meccanismo di sospensione dei visti.

2. La politica dei visti. – Com'è noto, uno dei capisaldi dell'Unione europea è la libera circolazione delle merci e delle persone all'interno dello spazio Schengen. L'istituzione di un'area unica senza controlli alle frontiere interne ha richiesto una politica di cooperazione interna², ma altresì una politica comune di gestione delle frontiere esterne³. Le norme applicabili al controllo di frontiera, o ancor più nello specifico, sulle persone che attraversano le frontiere esterne, sono state stabilite dal Codice frontiere Schengen⁴. Connessa alla gestione delle frontiere esterne, è la politica dei visti e degli altri titoli di soggiorno di breve durata, avente quale base giuridica l'art. 77, par. 2, lett. a), TFUE: «Ai fini del paragrafo 1, il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, adottano le misure riguardanti: a) la politica

¹ Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio – Terza relazione nell'ambito del meccanismo di sospensione dei visti, COM(2020) 325 final.

² A questo riguardo è stato creato il Sistema d'informazione Schengen (SIS), nel 2006 modificato nel sistema d'informazione Schengen di seconda generazione (SIS II).

³ Art. 77, par. 1, TFUE: «L'Unione sviluppa una politica volta a eliminare i controlli alle frontiere interne e a garantire i controlli alle frontiere esterne». Questo obiettivo è stato successivamente incluso nella comunicazione della Commissione, del 7 maggio 2002, dal titolo «Verso una gestione integrata delle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione europea» e nel «Piano per la gestione delle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione europea», approvato dal Consiglio il 13 giugno 2002 e avallato dal Consiglio europeo di Siviglia del 21 e 22 giugno 2002 nonché dal Consiglio europeo di Salonicco del 19 e 20 giugno 2003. Per un commento, si v. l'analisi di C. Favilli, *Immigrazione (diritto UE)*, in *Diritto online*, 2014, reperibile su https://www.treccani.it/enciclopedia/immigrazione-dir-ue_%28Diritto-on-line%29/.

⁴ Regolamento (UE) n. 399/2016 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 marzo 2016, che istituisce un codice unionale relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone (Codice frontiere Schengen), il quale sostituisce il regolamento (CE) n. 562/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 marzo 2006 che istituisce un codice comunitario relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone.

comune dei visti e di altri titoli di soggiorno di breve durata (...)»⁵. Uno degli elementi fondamentali per «sviluppare ulteriormente la politica comune in materia di visti quale parte di un sistema multistrato inteso a facilitare i viaggi legittimi e a combattere l’immigrazione clandestina tramite un’ulteriore armonizzazione delle legislazioni nazionali e delle prassi per il trattamento delle domande di visto presso le rappresentanze consolari locali»⁶ è stata la costituzione di un «corpus normativo comune» attraverso il Codice visti⁷. Il Codice visti ha modificato il Codice frontiere Schengen e il regolamento VIS⁸, oltre ad abrogare gli articoli dal 9 al 17 della Convenzione di applicazione dell’Accordo di Schengen. Il Codice, in base all’art. 1, «fissa le procedure e le condizioni per il rilascio del visto di transito o per soggiorni previsti di non più di tre mesi su un periodo di sei mesi (visti per soggiorni di breve durata), nel territorio degli Stati membri» e negli Stati associati che applicano l’Accordo di Schengen. Per quanto riguarda l’ambito di applicazione l’art. 2 chiarisce che i destinatari sono i «cittadini di paesi terzi che devono essere in possesso di un visto all’atto dell’attraversamento delle frontiere esterne dell’UE», per la cui determinazione rimanda al regolamento 539/2001⁹. Esso, più volte modificato, è stato abrogato nel 2018 e sostituito dal regolamento 1806, con l’obiettivo di armonizzare la materia¹⁰.

Il nuovo regolamento, così come il precedente, è corredato da due allegati: il primo elenca gli Stati i cui cittadini hanno l’obbligo del visto, il secondo gli Stati che, in base all’art. 4, par. 1, ne sono esentati in virtù di accordi bilaterali, ovvero gli accordi tra l’UE e un Paese terzo che prevedono l’esenzione dal visto per i loro cittadini quando si recano nel territorio dell’altra parte contraente¹¹. Gli accordi sulla liberalizzazione dei visti

⁵ Art. 77, par. 1: «L’Unione sviluppa una politica volta a: a) garantire l’assenza di qualsiasi controllo sulle persone, a prescindere dalla nazionalità, all’atto dell’attraversamento delle frontiere interne; b) garantire il controllo delle persone e la sorveglianza efficace dell’attraversamento delle frontiere esterne; c) instaurare progressivamente un sistema integrato di gestione delle frontiere esterne».

⁶ Così è indicato nel “Programma dell’Aia: rafforzamento della libertà, della sicurezza e della giustizia nell’Unione europea”.

⁷ Regolamento (CE) n. 810/2009 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 13 luglio 2009 che istituisce un codice comunitario dei visti (Codice visti).

⁸ Regolamento (CE) n. 767/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 luglio 2008, concernente il sistema di informazione visti (VIS) e lo scambio di dati tra Stati membri sui visti per soggiorni di breve durata (regolamento VIS).

⁹ Regolamento (CE) n. 539/2001 del Consiglio, del 15 marzo 2001 che adotta l’elenco dei paesi terzi i cui cittadini devono essere in possesso del visto all’atto dell’attraversamento delle frontiere esterne e l’elenco dei paesi terzi i cui cittadini sono esenti da tale obbligo.

¹⁰ Regolamento (UE) n. 1806/2018 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 14 novembre 2018 che adotta l’elenco dei paesi terzi i cui cittadini devono essere in possesso del visto all’atto dell’attraversamento delle frontiere esterne e l’elenco dei paesi terzi i cui cittadini sono esenti da tale obbligo.

¹¹ L’art. 4, par. 2 prevede ulteriori casi nei quali in visti non sono necessari: «a) i cittadini dei paesi terzi di cui all’elenco dell’allegato I del presente Regolamento, titolari di lasciapassare per il traffico frontaliero locale rilasciati dagli Stati membri in applicazione del Regolamento (UE) n. 1931/2006, allorché tali titolari esercitano il loro diritto nell’ambito di un regime di traffico frontaliero locale; b) gli allievi di istituti scolastici di un paese terzo che figura nell’elenco dell’allegato I del presente Regolamento, che risiedono in uno Stato membro che applica la decisione 94/795/GAI del Consiglio (18), e che partecipano a un viaggio scolastico di gruppo accompagnati da un insegnante dell’istituto; c) i rifugiati statuari, gli apolidi e altre persone che non possiedono la nazionalità di nessun paese, che risiedono in uno Stato membro e che sono titolari di un documento di viaggio rilasciato da tale Stato membro».

derivano, quindi, da negoziati bilaterali che si basano sui progressi compiuti dai Paesi interessati nell'attuazione di riforme in settori centrali quali il rafforzamento dello Stato di diritto, la lotta contro la criminalità organizzata, la corruzione, la migrazione illegale e il miglioramento della capacità amministrativa in materia di controllo delle frontiere e sicurezza dei documenti¹².

Si evidenzia fin d'ora come le molteplici modifiche intervenute nel corso del tempo siano una conseguenza diretta e indiretta del progressivo allargamento dell'elenco dei Paesi esenti dall'obbligo del visto. Diretta perché strettamente connessa alle modifiche degli elenchi negli allegati e indiretta poiché nascenti dell'esigenza, manifestata da molti Stati dell'UE, di rendere maggiormente restrittivi i controlli sugli ingressi e il loro successivo monitoraggio.

3. I Balcani occidentali. – Per quanto riguarda nello specifico i Balcani occidentali, la liberalizzazione dei visti è stata ed è oggetto di un'accesa discussione politica. Essa era stata prevista fin dal vertice UE-Balcani occidentali svoltosi a Salonicco il 21 giugno 2003 ("Agenda di Salonicco")¹³. Al fine di concretizzare quanto enunciato, nel 2006 sono stati avviati negoziati bilaterali, che hanno portato alla concessione della liberalizzazione dei visti nel dicembre 2009 per Macedonia del Nord, Montenegro e Serbia ed esattamente un anno dopo per i cittadini di Albania e Bosnia-Erzegovina (per quanto riguarda i Paesi del partenariato orientale la Moldavia l'ha ottenuta nell'aprile 2014, la Georgia nel maggio 2017 e l'Ucraina nel giugno 2017)¹⁴.

I negoziati sono stati portati avanti mediante le "Visa Liberalisation Roadmaps", lanciate nel 2008 e contenenti gli obiettivi da raggiungere al fine di poter accedere alla liberalizzazione¹⁵. In un'ottica più ampia, inoltre, i negoziati sono inseriti nella politica europea di allargamento ai Balcani. Si incardinano nella cornice dello Strumento di preadesione (IPA), ovvero il mezzo con cui l'UE sostiene le riforme nei Paesi candidati al fine di "accompagnare" gli Stati che intendono aderire all'UE verso gli standards

¹² Per dovere di completezza si segnala che un'importante novità introdotta dal regolamento 1806/2018 è contenuta nell'art. 7, che stabilisce un meccanismo di reciprocità dei visti. Tra gli obiettivi della politica dei visti, infatti, l'UE mira a raggiungere la piena reciprocità dei visti con i Paesi extracomunitari i cui cittadini sono esenti dall'obbligo del visto.

¹³ Al 7° 'considerando' si legge: «Prendiamo atto dell'importanza che i popoli dei Balcani occidentali annettono alla prospettiva di liberalizzazione del regime dei visti dell'UE nei loro confronti. Riconosciamo che i progressi dipendono dall'attuazione di importanti riforme in settori quali il rafforzamento dello Stato di diritto, la lotta contro la criminalità organizzata e la migrazione clandestina e il miglioramento della capacità amministrativa dei paesi per quanto riguarda il controllo delle frontiere e la sicurezza dei documenti. I paesi dei Balcani occidentali accolgono con favore l'intenzione della Commissione di tenere discussioni nell'ambito del processo di stabilizzazione e associazione con ciascuno di loro riguardo alle modalità per far progredire concretamente queste tematiche».

¹⁴ A conclusione del processo, l'8 novembre 2007 il Consiglio ha adottato una decisione relativa a ciascuno dei Paesi partner. Grazie a tale decisione, è stata sancita la successiva conclusione di un accordo con ciascuno di essi, in base agli attuali articoli 77 e 218 TFUE (al tempo rispettivamente l'art. 62 TCE in combinato disposto con il suo art. 300).

¹⁵ La struttura delle *roadmaps* è analoga per ogni Stato: ad una panoramica generale segue la "white list" ovvero l'elenco dei requisiti necessari per poter accedere alla liberalizzazione dei visti.

europei. Parallelamente, sono stati condotti negoziati volti alla stipula di accordi di riammissione, che come è stato notato «sono spesso associati alla previsione di facilitazioni per l'ottenimento dei visti, considerate una sorta di premialità nei confronti degli Stati che cooperano nel contenimento dei flussi verso l'Unione europea»¹⁶.

Le decisioni del 2009 e del 2010, prese non senza opposizioni, hanno continuato ad essere messe in discussione negli anni successivi. Molti Stati europei, infatti, ravvisavano il pericolo di un abuso dei visti, ovvero, in concreto, di un aumento di richieste di asilo infondate da parte dei cittadini provenienti dai suddetti Stati. L'effettivo incremento delle domande di asilo infondate porta la Commissione nel 2011 prima a vagliare l'ipotesi di reintrodurre i visti, poi ad avviare – nello stesso anno – un meccanismo di monitoraggio¹⁷ ed infine, nel dicembre del 2013, a modificare il regolamento 539/2001¹⁸. Il regolamento 1289/2013 introduce per la prima volta un meccanismo che permette di sospendere la liberalizzazione dei visti in caso di un incremento sostanziale di migrazione irregolare da parte dello Stato partner¹⁹.

A partire dal 2015, l'emergenza migratoria, oltre a mettere in crisi il principio di solidarietà europeo, ha messo a dura prova il principio di libera circolazione in quanto molti Paesi hanno deciso di “sospendere” l'accordo di Schengen²⁰. Non è rimasto immune il processo di liberalizzazione, in quanto nel maggio del 2016 la Commissione ha deciso di presentare una proposta di modifica del regolamento 539 al fine di rendere di più agevole applicazione il meccanismo di sospensione dei visti²¹.

Si è arrivati, dunque, alla modifica del 2017 che ha introdotto il meccanismo rafforzato di sospensione dei visti il quale, in sintesi, impone l'obbligo di monitorare il rispetto costante dei requisiti per la liberalizzazione da parte dei Paesi terzi e di riferire in merito al Parlamento europeo e al Consiglio almeno una volta l'anno²². Il meccanismo

¹⁶ C. Favilli, *op. cit.* Attualmente sono in vigore accordi di riammissione con l'Albania (7.11.2005) e con la Bosnia-Erzegovina, il Montenegro e la Serbia (8.11.2007). L'Albania ha anche firmato un accordo di riammissione bilaterale con l'Italia il 3.12.2008 (Implementazione di accordi europei).

¹⁷ A. Stiglmeier, G. Knaus, *Europe is to Blame For Balkan Asylum Crisis*, in www.balkaninsight.com, 4.10.2011; nonché F. Martino, *Balcani occidentali, visto o non visto?*, *ivi*, 8.6.2011.

¹⁸ Gli stessi anni si sono svolte la riunione del Consiglio dell'UE di ottobre e l'incontro UE-Balcani del novembre 2012. Si v. *Liberalizzazione dei visti, abuso dei sistemi di asilo e diritti umani – Il caso dei Balcani occidentali*, in www.asiloineuropa.it, 8.11.2012.

¹⁹ Una decisione che Tanja Fajon, eurodeputato e a lungo *rapporteur* del Parlamento sulla questione dei visti, ha definito «non equilibrata, né espressione di un buon compromesso».

²⁰ A seguito sono seguite tre relazioni: a maggio e dicembre del 2011 e agosto del 2012. Nella terza relazione sono state evidenziate alcune falle del sistema. Si v. F. Martino, *op. cit.*

²¹ A detta di alcuni Stati, infatti, il meccanismo non era mai stato utilizzato poiché eccessivamente rigido e lungo. Si v. A. Cofelice, *Liberalizzazione dei visti, la revisione del meccanismo*, in www.affarinternazionali.it, 3.11.2016.

²² Regolamento (UE) 371/2017 del Parlamento europeo e del Consiglio del 1° marzo 2017 che modifica il regolamento (CE) 539/2001 del Consiglio che adotta l'elenco dei paesi terzi i cui cittadini devono essere in possesso del visto all'atto dell'attraversamento delle frontiere esterne e l'elenco dei paesi terzi i cui cittadini sono esenti da tale obbligo (revisione del meccanismo di sospensione).

diventa attivabile sia dalla Commissione che dagli Stati membri, mentre in passato la facoltà era riservata solo a quest'ultimi.

Nel 2018, infine, entra in vigore il nuovo regolamento 1807, che abroga il 539/2001, ma lascia inalterata la modifica del 2017. Il meccanismo prevede la possibilità di sospendere la liberalizzazione «in una situazione d'emergenza in cui sia necessaria una pronta risposta per risolvere le difficoltà incontrate da almeno uno Stato membro, tenendo conto dell'impatto generale di tale situazione d'emergenza sull'insieme dell'Unione»²³. L'art. 8, par. 2, indica le condizioni oggettive di attivazione del meccanismo di sospensione dell'art. 4: «a) un aumento sostanziale del numero di cittadini di tale paese terzo a cui è stato rifiutato l'ingresso o che soggiornano sul territorio dello Stato membro senza averne il diritto²⁴; b) un aumento sostanziale del numero di domande d'asilo presentate da cittadini di tale paese terzo il cui tasso di riconoscimento è basso²⁵; c) una diminuzione nella cooperazione con il Paese terzo in materia di riammissione, suffragata da dati adeguati, in particolare un aumento sostanziale del tasso di rifiuto delle domande di riammissione presentate dallo Stato membro a tale Paese terzo per i propri cittadini o per i cittadini di paesi terzi che sono transitati in tale paese terzo o, qualora un accordo di riammissione concluso tra l'Unione o lo Stato membro e il Paese terzo in questione lo preveda, per i cittadini di paesi terzi che sono transitati in quel Paese terzo²⁶; d) un rischio accresciuto o una minaccia imminente all'ordine pubblico o alla sicurezza interna degli Stati membri, in particolare un aumento significativo dei reati gravi collegati ai cittadini di tale Paese terzo, suffragato da informazioni e dati pertinenti, oggettivi e concreti forniti dalle autorità competenti»²⁷.

Inoltre il nuovo meccanismo rende maggiormente pregnante il ruolo della Commissione, rimarcato anche dai 'considerando' 19 e 27, perché introduce l'obbligo di monitorare «il rispetto costante dei requisiti specifici basati sull'articolo 1 e utilizzati per valutare l'appropriatezza della concessione della liberalizzazione dei visti da parte dei paesi terzi i cui cittadini sono stati esentati dall'obbligo del visto» e di riferire «periodicamente, almeno una volta l'anno, al Parlamento europeo e al Consiglio, per un

²³ 18° 'considerando'. Per valutare l'efficacia del meccanismo l'art. 9, par. 2 prevede: «Entro il 29 marzo 2021 la Commissione presenta al Parlamento europeo e al Consiglio una relazione di valutazione dell'efficacia del meccanismo di sospensione di cui all'articolo 8 e, se necessario, presenta una proposta legislativa intesa a modificare il presente regolamento. Il Parlamento europeo e il Consiglio deliberano sulla proposta secondo la procedura legislativa ordinaria».

²⁴ 23° 'considerando': «Ai fini del meccanismo di sospensione, un aumento sostanziale indica il superamento di una soglia del 50 %. Esso può anche indicare un aumento inferiore se la Commissione lo ritenga appropriato nel caso particolare notificato dallo Stato membro interessato».

²⁵ 24° 'considerando': «Ai fini del meccanismo di sospensione, un basso tasso di riconoscimento indica un tasso di riconoscimento delle domande di asilo dell'ordine del 3% o 4%. Esso può anche indicare un tasso di riconoscimento superiore se la Commissione lo ritenga appropriato nel caso particolare notificato dallo Stato membro interessato».

²⁶ Art. 8, par. 3: «Ai fini del primo comma, la mancata cooperazione in materia di riammissione può includere, ad esempio: - il rifiuto o il mancato tempestivo esame delle domande di riammissione, - il mancato tempestivo rilascio di documenti di viaggio ai fini del rimpatrio entro i termini specificati nell'accordo di riammissione o la mancata accettazione dei documenti di viaggio europei rilasciati dopo la scadenza dei termini specificati nell'accordo di riammissione; oppure - la denuncia o la sospensione dell'accordo di riammissione».

²⁷ Art. 8, par. 2.

periodo di sette anni dalla data di entrata in vigore della liberalizzazione dei visti per il paese terzo in questione, e successivamente quando la Commissione lo ritiene necessario, ovvero su richiesta del Parlamento europeo o del Consiglio»²⁸. Resta fermo l'obbligo di esaminare le notifiche inviate dagli Stati e di informare il Parlamento europeo e il Consiglio dei risultati di tale esame²⁹. Qualora l'esame sia negativo, i paragrafi 6, 7 e 8 dell'art. 8 indicano le modalità di intervento a breve e a lungo periodo che tengano comunque conto «delle conseguenze di una sospensione dell'esenzione dall'obbligo del visto per le relazioni esterne dell'Unione e degli Stati membri con il paese terzo interessato».

4. La terza relazione della Commissione. – La Commissione ha adempiuto al suo obbligo di monitoraggio con una prima relazione del dicembre 2017, una seconda del dicembre 2018 e la terza del luglio di quest'anno, la quale fa riferimento all'intero 2019 e alla prima metà del 2020. La Commissione, infatti, a differenza dei due precedenti, ha espressamente deciso di attendere più di un anno nella pubblicazione della relazione affinché essa potesse riflettere un intero anno solare di dati statistici.

Gli Stati dell'area balcanica presi in esame sono l'Albania, la Bosnia-Erzegovina, il Montenegro, la Repubblica della Macedonia del Nord e la Serbia. Inoltre, sebbene la Commissione stia monitorando il continuo rispetto di tutti i requisiti per la liberalizzazione dei visti, «il rapporto si concentra solo su parametri specifici identificati per ciascun Paese, in cui è necessario intraprendere ulteriori azioni e monitoraggio al fine di garantire la sostenibilità delle riforme e il loro costante rispetto»³⁰. Per ogni Stato sono state monitorate due aree: “Migrazione, asilo e gestione delle frontiere” e “Ordine pubblico e sicurezza”.

La relazione tiene in considerazione anche le misure assunte successivamente all'emergenza Covid-19 e alla comunicazione della Commissione del 16 marzo 2020, con la quale si chiede una restrizione temporanea dei viaggi non essenziali verso l'UE³¹. A tale comunicazione è seguita una notevole diminuzione degli spostamenti attraverso i Balcani e l'11 giugno la Commissione ha adottato una comunicazione che valuta l'applicazione della limitazione temporanea dei viaggi non essenziali verso l'UE³². L'intenzione della Commissione è quella di applicare la tabella di marcia europea congiunta verso l'eliminazione delle misure di contenimento del Covid-19 anche alla

²⁸ Art. 8, par. 4.

²⁹ Ivi, par. 5.

³⁰ Si v. *Report on the continued fulfilment of visa-free requirements: Questions and Answers*, 10.7.2020, reperibile su https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_20_1330.

³¹ Comunicazione della Commissione COVID-19 “Linee guida concernenti l'attuazione della restrizione temporanea dei viaggi non essenziali verso l'UE, la facilitazione delle modalità di transito per il rimpatrio dei cittadini dell'UE e gli effetti sulla politica in materia di visti” (CI 102/3).

³² Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo e al Consiglio sulla Terza valutazione dell'applicazione della restrizione temporanea dei viaggi non essenziali verso l'UE, COM(2020) 399 final.

regione dei Balcani occidentali³³. D'altra parte, per dare una risposta alle esigenze immediate degli Stati, la Commissione sta reindirizzando l'assistenza finanziaria dall'IPA-II, al fine di contrastare le conseguenze socioeconomiche del Covid-19.

Per quanto riguarda la prima area, i Paesi che destano maggiore preoccupazione sono l'Albania e la Bosnia-Erzegovina. Infatti, a fronte di una generale diminuzione delle domande di asilo infondate, il numero complessivo delle domande rimane comunque alto, soprattutto da parte di cittadini albanesi³⁴. Inoltre, la migrazione irregolare dei cittadini albanesi continua ad essere la più alta tra tutti gli Stati analizzati ed è stato, altresì, rilevato un forte aumento di coloro che usano documenti falsi³⁵. Al fine di far fronte a questo aumento, il Governo albanese ha assunto diverse misure: ha intensificato gli sforzi per sensibilizzare la popolazione sui diritti e gli obblighi del regime di esenzione dal visto, nonché le sanzioni per le violazioni di tali obblighi; ha continuato ad organizzare progetti e campagne di informazione e ha pubblicato regolarmente informazioni pertinenti sui siti web e sui social media governativi³⁶.

La Bosnia-Erzegovina vede un aumento considerevole di migranti irregolari nel suo territorio e fatica a rispondere pienamente alle esigenze di accoglienza. La Commissione evidenzia che si riscontrano problemi sia a livello di coordinamento tra i diversi livelli di governo, sia a livello di entità territoriali³⁷. Inoltre, l'Organismo di coordinamento del Ministero della sicurezza, responsabile del monitoraggio degli andamenti migratori e che funge da sede operativa in caso di crisi, non riesce a gestire adeguatamente i centri di accoglienza (temporanei) e l'assegnazione degli alloggi per la ricollocazione dei richiedenti asilo e dei migranti³⁸. Tale analisi appare eufemistica di fronte alla situazione di emergenza che continua a peggiorare, a causa della chiusura delle frontiere da parte della Serbia e della Croazia e che ha trasformato nuovamente la Bosnia in una trappola senza via d'uscita, una "No Man's Land"³⁹.

³³ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo al Consiglio europeo, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle Regioni. Aiutare i Balcani occidentali ad affrontare la COVID-19 e sostenerne la ripresa nel periodo post-pandemia, COM(2020) 315 final.

³⁴ Nel 2019 hanno chiesto asilo 18.555 cittadini albanesi, 6.075 serbi, 4.035 macedoni, 1.895 bosniaci e 410 montenegrini. Rispetto all'anno precedente sono diminuite del 5% per l'Albania e per la Serbia, del 16% per la Macedonia del Nord, del 17% per la Bosnia-Erzegovina e del 36% per il Montenegro (Eurostat, ultimo rilevamento del 12.3.2020).

³⁵ Nel 2019 i migranti irregolari di cittadinanza albanese sono stati 2.055 rispetto ai 23 della Bosnia-Erzegovina, i 29 della Serbia, i 10 della Macedonia del Nord, mentre nessuno è giunto dal Montenegro (Eurostat, ultimo rilevamento del 13.5.2020).

³⁶ Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, Terza relazione nell'ambito del meccanismo di sospensione dei visti, COM(2020) 325 final, p. 2.

³⁷ Si ricorda che la Bosnia-Erzegovina si divide nella Federazione di Bosnia ed Erzegovina, nella Repubblica serba di Bosnia ed Erzegovina e nel Distretto di Brčko, composto da territori di entrambe.

³⁸ Terza relazione nell'ambito del meccanismo di sospensione dei visti, cit., p. 6.

³⁹ La formula riprende il titolo di un noto film di Danis Tanović. Tra i molti articoli in merito, si v. N. Corritore, *Migranti: caos Bosnia*, in www.balcanicaucaso.org, 4.9.2020.

Al di là di queste difficoltà, la cooperazione transfrontaliera tra i Paesi dei Balcani e l'UE sta proseguendo mediante l'applicazione degli accordi di riammissione⁴⁰. Inoltre, in seguito all'entrata in vigore del nuovo regolamento sull'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera (Frontex)⁴¹, rimane una priorità la rapida conclusione e attuazione degli accordi Frontex non ancora perfezionati con la Macedonia del Nord e la Bosnia-Erzegovina «poiché ciò contribuirà a una gestione più forte della migrazione irregolare»⁴². La Commissione, tuttavia, svincola l'UE da un eccessivo carico di responsabilità, precisando che la cooperazione europea è ammessa a patto che «la responsabilità principale per la gestione dei rispettivi confini rimanga dei Paesi dei Balcani occidentali»⁴³.

Passando alla seconda area analizzata, “Ordine pubblico e sicurezza”, la Commissione rileva che «I paesi dei Balcani occidentali e del partenariato orientale hanno continuato ad adottare misure per prevenire e combattere la criminalità organizzata. Tuttavia, gli sforzi devono essere sostenuti e ulteriormente rafforzati»⁴⁴. Le fonti dei maggiori proventi per le organizzazioni criminali sono la vendita di armi da fuoco illecite, il contrabbando di droga e tabacco (soprattutto il Montenegro), il riciclaggio di denaro, la tratta di esseri umani, la tratta dei migranti e la criminalità informatica.

Al fine di combattere la criminalità organizzata e il terrorismo, la Commissione riconosce molta importanza alla cooperazione interstatale. A tal proposito il 5 ottobre 2018 è stato approvato il piano d'azione comune UE-Balcani occidentali sulla lotta al terrorismo e nel 2019 sono stati negoziati e firmati accordi bilaterali con tutti partner dei Balcani occidentali⁴⁵. Infine, rimane attuale il problema della corruzione, ma solo l'Albania e il Montenegro stanno assumendo iniziative concrete di contrasto. La prima

⁴⁰ Il tasso di rimpatrio è il seguente: Albania 50%, Montenegro 60%, Macedonia del Nord 78%, Serbia 60%, Bosnia 40% (Eurostat, ultimo rilevamento dell'11.5.2020). Per il calcolo del tasso di rimpatrio, il numero di rimpatriati in un dato anno viene confrontato con il numero rimpatri nello stesso anno. Un tasso di ritorno superiore al 100% indica che il Paese ha effettivamente recuperato il ritardo degli anni precedenti; Commission staff working document - Accompanying the document COM(2020) 325 final (SWD(2020) 132 final), p. 5.

⁴¹ Regolamento (UE) 1896/2019 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 novembre 2019, relativo alla guardia di frontiera e costiera europea e che abroga i regolamenti (UE) n. 1052/2013 e (UE) 2016/1624.

⁴² Appare interessante riportare la motivazione addotta da Milorad Dodik, membro della Presidenza della Bosnia-Erzegovina, il quale ha fermato la firma dell'accordo, votando contro la decisione: «È una cattiva decisione. Frontex andrebbe solo al confine tra Bosnia e Croazia, e penso che sia una cattiva decisione; sigillerebbe ermeticamente la Bosnia ed Erzegovina e terrebbe i migranti qui».

⁴³ Terza relazione nell'ambito del meccanismo di sospensione dei visti, cit., p. 23. La prima a firmare l'Accordo sullo *status* con l'Unione europea riguardante le azioni dell'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera (Frontex) è stata l'Albania il 5.10.2018 (all'Accordo sullo *status*, entrato in vigore l'1.5.2019, è seguito un dispiegamento di squadre comuni europee della guardia di frontiera e costiera al confine albanese con la Grecia il 21.5.2019), alla quale hanno fatto seguito l'Accordo con il Montenegro, nell'ottobre del 2019 (in vigore dall'1.7.2020), e con la Serbia, nel novembre dello stesso anno (non ancora in vigore).

⁴⁴ Terza relazione nell'ambito del meccanismo di sospensione dei visti, cit., p. 23.

⁴⁵ Ivi, p. 4, Un ufficiale di collegamento Europol è stato inviato in Albania nel giugno 2019 e nel luglio Europol ha aperto ufficialmente il suo ufficio di collegamento a Tirana, il primo nei Balcani occidentali.

con una riforma della giustizia, mentre il secondo con il rafforzamento dell’Agenzia anticorruzione, sebbene l’impatto del sistema giudiziario sulla corruzione a livello apicale rimanga limitato⁴⁶.

La Commissione sembra soddisfatta, nel complesso, dei risultati raggiunti anche se ammette che c’è ancora molta strada da fare. Lo rimarca, altresì, Margaritis Schinas, Vicepresidente e Commissario per la promozione dello stile di vita europeo, nel dire: «In an increasingly mobile world, the EU strives for fair and orderly mobility and in this respect visa-free travel with our Western Balkan and Eastern Partnership remains a major achievement. Visa-free travel, however, comes with responsibilities and continuous efforts are needed to curb irregular migration and fight corruption and organised crime. We count on our partners to sustain achievements in these fields to ensure we can maintain visa-free travel in our common interest». Risulta, dunque, ancora necessario il compito di vigilanza della Commissione. Non viene meno il suo obbligo di riferire al Parlamento europeo e al Consiglio almeno una volta all’anno. Il monitoraggio continuerà, inoltre, attraverso riunioni periodiche del sottocomitato “Giustizia, libertà e sicurezza”, attraverso dialoghi tra l’UE e i Paesi senza visti, nonché relazioni periodiche sull’allargamento ed eventuali negoziati di adesione all’UE.

In sintesi, l’UE sembra andare nella direzione di voler rafforzare i legami con gli Stati dei Balcani occidentali, sebbene ancora non siano riusciti a raggiungere pienamente gli standards europei. I mezzi per rendere tali legami più solidi poggiano su una strategia bidirezionale: da una parte, la concessione di aiuti finanziari che sostengano le riforme, dall’altra, un partenariato politico più intenso, altresì coerente con l’obiettivo di cooperare più strettamente con i Paesi terzi per agevolare il rimpatrio dei migranti irregolari, posto dal Nuovo Patto europeo sulla migrazione e l’asilo, pubblicato il 23 settembre di quest’anno⁴⁷.

Ottobre 2020

⁴⁶ Commission staff working document - Accompanying the document COM(2020) 325 final, cit., p. 22.

⁴⁷ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European economic and social committee and the Committee of the Regions on a New Pact on Migration and Asylum (COM(2020) 609 final), pp. 17-19, spec. p. 17: «The Western Balkans require a tailor-made approach, both due to their geographical location and to their future as an integral part of the EU: coordination can help to ensure they are well equipped as future Member States to respond constructively to shared challenges, developing their capacities and border procedures to bring them closer to the EU given their enlargement perspective».



Il rapporto della Fundamental Rights Agency sulle istituzioni nazionali per i diritti umani e le prospettive per un'istituzione italiana

Chiara Tea Antoniazzi

Assegnista di ricerca, Scuola Superiore Sant'Anna, Pisa

1. Premessa. – Le istituzioni nazionali per i diritti umani rimangono, in Italia, sconosciute ai più. Ciò che si spiega facilmente con il fatto che il nostro Paese, come attestato anche dal nuovo rapporto in materia dell'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali (European Union Agency for Fundamental Rights, o FRA)¹, è ormai tra gli ultimi Stati membri dell'Unione ancora privi di una tale istituzione (comunemente nota con il suo acronimo inglese di NHRI, da *National Human Rights Institution*), e probabilmente lo Stato meno vicino alla sua creazione.

Ma la scarsa familiarità – persino di esperti di diritti umani e organizzazioni non governative attive nel settore – con le NHRI è anche dovuta alla difficoltà di identificare con precisione questi organismi, che possono assumere molte forme ed essere investiti di mandati diversi. I c.d. Principi di Parigi², strumento non vincolante ma ampiamente riconosciuto come lo standard internazionale per la composizione e le funzioni delle NHRI, non forniscono d'altronde una loro definizione e volutamente concedono notevole libertà agli Stati nel plasmare questi organismi come meglio si addice al contesto politico-istituzionale, sociale e culturale di ciascun Paese.

2. Le istituzioni nazionali per i diritti umani: organismi multiformi. – Cosa sono, in sostanza, le istituzioni nazionali per i diritti umani? Ricorrendo a una definizione necessariamente ampia, per le ragioni anzidette, le NHRI potrebbero essere descritte come enti pubblici, indipendenti dal resto dell'apparato statale, cui è attribuito il compito di promuovere e tutelare i diritti umani. Trattasi quindi di un organismo creato dallo Stato, ma la cui indipendenza dalle altre autorità pubbliche deve essere garantita, in considerazione del fatto che la NHRI è anzitutto chiamata a vigilare sulla condotta degli organi dello Stato, e su possibili violazioni da questi commesse. A tal fine, i Principi di Parigi enucleano una serie di requisiti – dalla creazione della NHRI solo attraverso la legge (ordinaria o costituzionale) all'attribuzione a questa di personale e sede propri, dalla stabilità del mandato dei membri dell'istituzione all'allocazione di fondi adeguati³.

¹ FRA (2020) *Strong and effective national human rights institutions – challenges, promising practices and opportunities*, <https://fra.europa.eu/en/publication/2020/strong-effective-nhris>.

² Ufficialmente noti come Principles relating to the Status of National Institutions, i c.d. Principi di Parigi furono adottati nel corso del primo International Workshop on National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights, tenutosi a Parigi tra il 7 e il 9 ottobre 1991 e che vide la partecipazione di NHRI già esistenti, *ombudsman*, organizzazioni internazionali e regionali, governi e organizzazioni non governative. I Principi di Parigi furono poi riconosciuti dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite attraverso la risoluzione 48/134 del 20 dicembre 1993.

³ Principi di Parigi, cit., *Competence and responsibilities*, par. 2, e *Composition and guarantees of independence and pluralism*, paragrafi 2-3.

Quanto al mandato delle NHRI, i Principi di Parigi chiariscono che questo deve essere «il più ampio possibile» e può includere, a titolo esemplificativo: una funzione consultiva nei confronti del governo, del parlamento e di altre autorità pubbliche (funzione che può, tra l'altro, concretarsi nell'esame della compatibilità di leggi esistenti o progetti di legge con gli obblighi assunti dallo Stato in materia di diritti umani); la promozione della ratifica di trattati internazionali rilevanti; il contributo alle procedure di monitoraggio condotte da organismi internazionali sullo stato dei diritti umani; la conduzione di ricerche, attività di formazione e di sensibilizzazione in materia di diritti umani⁴. I Principi di Parigi considerano invece opzionale un'ulteriore funzione, che ad ogni modo è in misura crescente attribuita alle NHRI dalle loro leggi istitutive: l'esame di denunce individuali di violazione di uno o più diritti⁵, esame i cui effetti possono variare notevolmente da istituzione a istituzione (vi sono infatti Paesi in cui le conclusioni delle NHRI sono sostanzialmente vincolanti, altri in cui hanno valore di "mera" raccomandazione, in altri ancora le NHRI possono solo tentare una composizione amichevole della controversia). Dal mandato delle NHRI così come tracciato dai Principi di Parigi si deduce, in termini generali, che molte delle attività di queste istituzioni sono svolte – o hanno effetti – sul piano internazionale e che, tendenzialmente, alla luce del fatto che il mandato dell'istituzione dovrebbe coprire attività tanto di tutela quanto di promozione dei diritti umani e avere ad oggetto tutti i diritti, ogni Stato dovrebbe dotarsi di una sola NHRI.

In concreto, le NHRI hanno storicamente assunto, e continuano ad assumere, forme anche molto diverse tra loro: troviamo quindi commissioni dalla *membership* consistente, con prevalenti funzioni consultive (come in Francia, dove la *Commission nationale consultative des droits de l'homme* conta 64 membri); all'estremo opposto, *human rights ombudsmen* monocratici, spesso competenti a ricevere reclami individuali di violazioni (in Spagna e Portogallo, e nei Paesi dell'Europa orientale); nel mezzo, per così dire, organismi collegiali con funzioni principalmente di tutela, piuttosto che di promozione (è il caso delle istituzioni di Regno Unito e Irlanda). Vi sono anche NHRI che si dedicano prevalentemente ad attività di ricerca e formazione, come in Germania e Danimarca; ma l'attribuzione di funzioni ulteriori è generalmente necessaria perché questi organismi possano essere considerati in conformità ai Principi di Parigi⁶.

Nonostante questi Principi non siano vincolanti, è sulla base di essi, così come interpretati dalla GANHRI (Global Alliance of National Human Rights Institutions), il *network* mondiale delle NHRI, che le istituzioni sono "accreditate" – con *status* "A" o "B" a seconda che siano pienamente o parzialmente conformi ai Principi. Questa classificazione, oltre ad avere un chiaro impatto sulla reputazione e credibilità della NHRI accreditata (o meno) nel proprio Paese e nei rapporti con le altre NHRI, ha rilevanti conseguenze in seno alle Nazioni Unite: le NHRI partecipano infatti in modo crescente alle attività del Consiglio per i diritti umani (inclusa la Revisione periodica universale) e dei comitati di controllo sui trattati per i diritti umani (c.d. *treaty bodies*),

⁴ Principi di Parigi, cit., *Competence and responsibilities*.

⁵ Principi di Parigi, cit., *Additional principles concerning the status of commissions with quasi-jurisdictional competence*.

⁶ Una mappa della NHRI europee classificate secondo una tipologia simile si trova in FRA 2020, cit., p. 28.

con diversi gradi di coinvolgimento a seconda dello *status* attribuito a seguito del processo di accreditamento (che ha luogo "tra pari", ossia a opera di altre NHRI).

3. Il rapporto della FRA. – L’Agenzia dell’Unione europea per i diritti fondamentali (FRA), istituita con regolamento 168/2007 del Consiglio del 15 febbraio 2007, opera principalmente come centro di ricerca, dedito alla raccolta e analisi di dati e alla produzione di pareri e rapporti che dovrebbero guidare l’azione delle istituzioni europee e degli Stati membri quando questi attuano il diritto dell’Unione europea. La FRA da tempo coopera con le NHRI degli Stati membri dell’UE⁷, nonché con l’associazione che riunisce le NHRI europee (ENNHRI, European Network of Human Rights Institutions)⁸; le NHRI hanno altresì formato l’oggetto di diversi studi condotti dall’Agenzia. Nel 2010 fu pubblicata una prima indagine sulle caratteristiche e il ruolo delle NHRI negli Stati membri⁹, seguita nel 2012 da un manuale specificamente dedicato alla procedura di accreditamento internazionale delle NHRI ed espressamente volto a stimolare gli Stati membri a costituire e sviluppare NHRI pienamente conformi ai Principi di Parigi¹⁰.

Il rapporto del 2020, pubblicato agli inizi di settembre, è essenzialmente concepito come *follow-up* del rapporto del 2010 e si concentra dunque sui progressi intervenuti e sulle sfide attuali. Un primo dato di rilievo è l’incremento da nove a sedici degli Stati dell’UE che si sono dotati di una NHRI in tutto conforme ai Principi di Parigi. Il rapporto evidenzia inoltre come siano solo cinque gli Stati membri ancora privi di una NHRI: Repubblica Ceca, Estonia, Italia, Malta e Romania. Peraltro, l’Italia appare il Paese più lontano dall’effettiva creazione di una NHRI, nonostante il risalente dibattito parlamentare in materia (come si dirà più avanti). In Repubblica Ceca è infatti presente un difensore pubblico che, in considerazione di un mandato gradualmente esteso alla tutela dei diritti umani e dell’efficacia della sua azione, probabilmente otterrebbe senza troppi problemi l’accreditamento dalla GANHRI; a partire dal 1° gennaio 2019, l’Estonia ha attribuito la qualifica di NHRI al suo "cancelliere di giustizia", figura tradizionalmente indipendente che ha nel corso degli anni assunto i compiti propri di un *ombudsman* e visto le sue competenze includere la tutela di un novero crescente di diritti umani; nel luglio del 2019, la proposta di legge per la costituzione di una commissione maltese per i diritti umani e la parità, redatta anche con la consulenza di ENNHRI e di altri competenti organismi internazionali, è giunta in Parlamento; e la Romania ha da tempo creato un "istituto per i diritti umani", che la GANHRI non ha riconosciuto sinora come conforme ai Principi di Parigi, ma che è di recente stato oggetto di un tentativo di riforma (fallito, ma una nuova proposta di legge è attesa per il

⁷ Ciò che è previsto dallo stesso regolamento istitutivo della FRA: regolamento n. 168/2007, art. 8, par. 2, lett. a).

⁸ Per i membri e le attività di ENNHRI, si veda il suo sito web: <http://ennhri.org/>.

⁹ FRA (2010) *National Human Rights Institutions in the EU Member States (Strengthening the fundamental rights architecture in the EU I)*, <https://fra.europa.eu/en/publication/2012/national-human-rights-institutions-eu-member-states-strengthening-fundamental>.

¹⁰ FRA (2012) *Handbook on the establishment and accreditation of National Human Rights Institutions in the European Union*, <https://fra.europa.eu/en/publication/2012/handbook-establishment-and-accreditation-national-human-rights-institutions>.

2020)¹¹. Per inciso, le citate istituzioni di Repubblica Ceca, Estonia e Romania sono "membri associati" di ENNHRI (privi di diritto di voto, ma con diritto di parola). Nonostante il positivo aumento di NHRI cui è stato attribuito lo *status* "A" dalla GANHRI, la FRA raccomanda a tutti gli Stati membri di ambire al massimo riconoscimento, al fine di certificare l'indipendenza ed efficacia delle rispettive istituzioni e consentire loro una più ampia partecipazione nelle sedi internazionali, a partire dalle Nazioni Unite.

Margini di miglioramento sono inoltre possibili, secondo la FRA, in relazione al ruolo delle NHRI nell'attuazione della Carta dei diritti fondamentali dell'UE, che appare da esse relativamente sotto-utilizzata – in quanto spesso considerata di applicazione circoscritta, o di scarso valore aggiunto rispetto ad altri strumenti nazionali e internazionali. Più in generale, la cooperazione tra NHRI e istituzioni dell'UE appare allo stato notevolmente limitata rispetto al suo potenziale, nonostante l'azione di ENNHRI stia contribuendo a colmare questa distanza. Quale esempio concreto di cooperazione potenzialmente fruttuosa tra NHRI e istituzioni europee, la FRA suggerisce la loro partecipazione ai comitati di controllo che vigilano sull'attuazione a livello nazionale dei programmi finanziati con fondi europei. Un ulteriore suggerimento consiste nel più esteso coinvolgimento delle NHRI pienamente conformi ai Principi di Parigi nelle procedure e nei meccanismi dell'UE, analogamente a quanto già avviene in ambito ONU¹².

Altre raccomandazioni della FRA si appuntano invece alla composizione, al mandato e al funzionamento delle NHRI europee, nonostante progressi siano stati compiuti su vari di questi versanti nel decennio intercorrente tra il primo e il secondo rapporto. In particolare, secondo la FRA sarebbero opportuni un più significativo dibattito parlamentare in merito ai rapporti annuali preparati dalla NHRI, al fine di dare loro adeguata pubblicità; un mandato sufficientemente ampio, che preferibilmente includa in maniera esplicita la competenza della NHRI rispetto alla Carta dei diritti fondamentali e più in generale al diritto dell'UE; il rafforzamento delle procedure di nomina e rimozione dei membri dell'organo decisionale della NHRI, nel senso della trasparenza, della credibilità e del merito, al fine di assicurarne l'indipendenza; la garanzia dell'immunità per gli atti compiuti nell'esercizio delle funzioni proprie dell'ente; una maggiore protezione del personale della NHRI da atti di intimidazione e aggressioni; una maggiore e più formalizzata interazione con la società civile; risorse finanziarie e umane adeguate, per far fronte a compiti sempre più estesi (anche alla luce di strumenti internazionali, quali il Protocollo opzionale alla Convenzione contro la tortura e la Convenzione sui diritti delle persone con disabilità, e dello stesso diritto dell'UE, che richiede la costituzione di *equality bodies*)¹³.

¹¹ FRA 2020, cit., pp. 34-37, evidenzia i principali cambiamenti intervenuti nelle NHRI esistenti e gli sforzi intrapresi nei Paesi ancora privi di una NHRI per la sua costituzione.

¹² Per una disamina delle opportunità di cooperazione tra NHRI e istituzioni dell'UE, si veda FRA 2020, cit., pp. 77 ss.

¹³ Diverse di queste raccomandazioni appaiono fondate anche sulle osservazioni dell'organo della GANHRI competente per l'accreditamento delle NHRI. FRA 2020, p. 33, illustra in forma di tabella gli

4. Quali prospettive per una NHRI italiana? – Come accennato, il nostro Paese appare in grave ritardo rispetto alla creazione di un'istituzione nazionale indipendente per i diritti umani, tra l'altro con danni reputazionali non indifferenti sul piano internazionale: nel corso dell'ultimo ciclo di Revisione periodica universale cui l'Italia si è sottoposta, nel 2019, ben 45 raccomandazioni hanno avuto ad oggetto la creazione di una NHRI; raccomandazioni indirizzate, tra gli altri, da Venezuela, Egitto, Iraq.

Beninteso, la principale ragione per la creazione di una NHRI in Italia risiede nella necessità di un organismo indipendente che promuova e tuteli in modo efficace l'intero spettro dei diritti fondamentali che lo Stato italiano si è impegnato a garantire in forza di strumenti nazionali e sovranazionali. Ciò non significa che al momento il nostro Paese sia sfornito di qualsivoglia meccanismo di tutela: al contrario, esiste una pluralità di enti in certa misura competenti, con rischi di sovrapposizione e persistenti lacune. Vi sono enti non indipendenti dal resto dell'apparato statale, quali commissioni e comitati parlamentari¹⁴ e organismi dipendenti dall'esecutivo, tra cui spicca il Comitato interministeriale per i diritti umani (CIDU), che coopera con diverse organizzazioni internazionali e sollecita da tempo la creazione di una NHRI italiana¹⁵.

Talune autorità amministrative indipendenti possono considerarsi parte dell'"infrastruttura" nazionale per la tutela dei diritti umani, con competenze tuttavia settoriali: si pensi al Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale (istituito nel 2013 e operativo dal 2016), all'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza e al Garante per la protezione dei dati personali. I difensori civici, presenti nella maggior parte delle Regioni italiane, oltre che a livello locale, operano perlopiù come *ombudsman* "classici", senza un esplicito mandato di tutela dei diritti umani; manca, poi, un difensore civico nazionale¹⁶.

Infine, giova ricordare che è ormai pacifica l'utilità di una NHRI anche in Paesi con sistemi giudiziari indipendenti ed efficienti, poiché il mandato delle corti non è specificamente rivolto alla tutela dei diritti umani, né è esteso – in tale materia – quanto quello delle NHRI, alle corti competendo solo l'applicazione della norma in questione al caso concreto. La necessità di un ente indipendente che sia investito di un ampio mandato di promozione e tutela di tutti i diritti sull'intero territorio nazionale rimane, dunque, immutata.

aspetti che, secondo la valutazione condotta dalla GANHRI, sono suscettibili di miglioramento per ciascuna NHRI esaminata.

¹⁴ Specificamente, la Commissione straordinaria per i diritti umani del Senato e il Comitato permanente sui diritti umani della Camera, quest'ultimo costituito nell'ambito della III Commissione (Affari esteri e comunitari).

¹⁵ Per la composizione e le attività del CIDU, si veda il suo sito web: <https://cidu.esteri.it/comitatodirittiumani/it/>.

¹⁶ Nonostante diverse proposte di legge in merito, a partire almeno dalla XIII legislatura. Anche nel corso dell'attuale legislatura sono state presentate due proposte di legge per l'"Istituzione del Difensore civico nazionale": C.1415 (a firma Movimento 5 stelle) e C.145 (a firma Forza Italia).

Il dibattito sulla creazione di una NHRI italiana conforme ai Principi di Parigi non è una novità: il Parlamento se ne occupa almeno dal 2000. Proposte differenti quanto a composizione, funzioni e risorse umane e finanziarie sono state presentate nel corso degli anni da quasi tutti i partiti politici. Nel 2007 e nel 2011 si andò vicini alla creazione di una commissione italiana per i diritti umani, con l'approvazione dei rilevanti progetti di legge da parte di una delle camere; ma in entrambe le occasioni la caduta del governo impedì l'approvazione da parte della seconda camera¹⁷. A nulla sono valse, sinora, le pressioni internazionali: in aggiunta alle raccomandazioni ricevute nel corso dei diversi cicli di Revisione periodica universale (raccomandazioni sempre accettate dall'Italia), si segnalano i costanti riferimenti alla perdurante mancanza di una NHRI in Italia nelle osservazioni conclusive dei comitati di controllo dell'ONU e nei rapporti delle procedure speciali. Lo stesso Governo italiano aveva assunto – nel contesto della candidatura dell'Italia al Consiglio per i diritti umani dell'ONU nel 2007 e nel 2011 – l'impegno di costituire una NHRI, senza alcun seguito tangibile.

Nel corso dell'attuale legislatura, vari progetti di legge sono nuovamente stati presentati, due dei quali (C.1323, a firma Movimento 5 Stelle, e C.855, a firma PD) dal novembre 2018 sono in corso di esame nella Commissione I – Affari costituzionali della Camera dei deputati. A seguito della seduta dell'11 dicembre 2019, in cui si è deciso di avviare un nuovo ciclo di audizioni, alcune audizioni informali si sono tenute tra l'inizio di giugno e l'inizio di luglio 2020¹⁸. Ancora una volta, dunque, nonostante la necessità di una NHRI in Italia appaia largamente condivisa e nonostante vi sia un accordo di massima circa le caratteristiche che la futura NHRI dovrebbe avere, la creazione di tale organismo non sembra una priorità del Parlamento, né del Governo. Chissà che il rapporto della FRA non contribuisca a dare un nuovo stimolo ai lavori parlamentari in materia, certamente non facilitati dall'emergenza COVID-19; è tuttavia lecito dubitarne, dopo venti anni di dibattito parlamentare senza esito.

Ottobre 2020

¹⁷ Il testo approvato dalla Camera dei deputati nel 2007 fu il risultato della sintesi tra più proposte di legge e fu trasmesso al Senato come disegno di legge S.1463. Nel 2011 il Senato approvò, in testo unificato, il disegno di legge di iniziativa governativa S.2720 e due disegni di legge di iniziativa parlamentare; il testo fu trasmesso alla Camera dei deputati come disegno di legge C.4534.

¹⁸ Per il calendario delle sedute della Commissione, si veda <http://www.senato.it/leg/18/BGT/Schede/Ddliter/50865.htm>.



Le tensioni marittime tra Grecia e Turchia: un ruolo per la NATO?

Francesco Gaudiosi

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

1. Le tensioni marittime tra Grecia e Turchia nel Mediterraneo orientale. – Il Mediterraneo orientale è al centro dell'attenzione di numerosi Stati dell'area a causa degli interessi economici legati allo sfruttamento delle risorse naturali nelle aree di mare. Le nuove tecnologie in materia di esplorazione dei fondali marini, infatti, hanno permesso un'attenta ricognizione di questi ultimi, incrementando l'interesse degli Stati legato all'esplorazione e allo sfruttamento di nuovi potenziali giacimenti di gas naturale individuati nel sottosuolo. Questa prospettiva economica si è poi rafforzata di fronte al declino delle riserve di gas nel Mare del Nord e al rischio di dipendenza dell'economia dell'Unione europea unicamente dal gas proveniente dalla Federazione Russa, conducendo ad una generale corsa all'esplorazione del Mediterraneo orientale da parte degli Stati che esercitano la propria giurisdizione negli spazi marini in questione.

Ciò ha causato numerose tensioni sul piano internazionale: sul Mediterraneo orientale si affacciano al contempo non solo Stati europei e medio-orientali, spesso portatori di interessi confliggenti, ma anche Stati con rapporti bilaterali assai complessi, come *inter alia* quello dello Stato di Israele con gli altri Paesi arabi della regione medio-orientale. Tutto ciò è stato evidentemente esacerbato dalla corsa all'accaparramento delle risorse minerarie e degli idrocarburi nell'area. L'attenzione della Comunità internazionale negli ultimi mesi è andata focalizzandosi su un'annosa controversia marittima tra Grecia e Turchia, aggravatasi proprio a seguito dell'interesse dei due Stati a incrementare (o mantenere inalterati) i propri diritti sovrani di esplorazione e di estrazione delle risorse del Mediterraneo orientale.

La controversia che da anni infiamma i rapporti tra Grecia e Turchia ha prevalentemente ad oggetto la sovrapposizione delle pretese marittime sulla zona economica esclusiva (ZEE) dei due Stati nel Mediterraneo orientale. Essa è aggravata dalla circostanza che anche tra Repubblica di Cipro e Turchia vi è un contrasto circa i confini marittimi complicato dall'annosa e irrisolta situazione della Repubblica turca di Cipro Nord. A tal proposito, è possibile menzionare le recenti tensioni della Turchia con la Repubblica di Cipro allorquando, nel gennaio del 2020, la prima svolgeva con la nave da perforazione turca *Yavuz* ricerche di gas nella Zona economica esclusiva cipriota già data in concessione dal Governo di Nicosia alle società Eni e Total, rispettivamente di proprietà dello Stato italiano e francese. In tali acque infatti, la Turchia continua a reclamare il diritto alla ricerca di nuovi giacimenti di gas naturali (mediante trivellazioni) sulla base della discussa sovranità statale della parte turco-cipriota dell'isola, grazie alla quale Ankara vedrebbe legittimate le proprie pretese marittime.

Si ricorda che, ai sensi dell'art. 56 della Convenzione delle NU sul diritto del mare (UNCLOS) – che codifica l'insieme di regole attinenti al diritto internazionale del mare – nella ZEE lo Stato costiero gode di diritti sovrani ai fini dell'esplorazione, dello sfruttamento, della conservazione e della gestione delle risorse naturali che si trovano nelle

acque sovrastanti il fondo del mare, sul fondo del mare e nel relativo sottosuolo; di diritti sovrani connessi all'esplorazione e allo sfruttamento economico della zona; e della giurisdizione in materia di installazione e utilizzazione di isole artificiali, impianti e strutture di ricerca scientifica marina, di protezione e preservazione dell'ambiente marino. Inoltre, è opportuno considerare che l'estensione massima prevista per la ZEE è di 200 miglia a partire dalle linee di base del mare territoriale. L'art. 58 della UNCLOS riconosce una serie di diritti degli Stati terzi nella ZEE, che comprendono la libertà di navigazione e sorvolo, di posa di condotte e cavi sottomarini, nonché altri usi leciti del mare connessi con tali libertà. Infine, è opportuno sottolineare che, in base alla UNCLOS, l'istituzione della ZEE non è automatica, ma risulta essere il frutto di una proclamazione dello Stato costiero o di un accordo bilaterale in caso di interessi confliggenti. Con riguardo ai tre Stati interessati, vale a dire Grecia, Turchia e Cipro, bisogna considerare che la Grecia ha dichiarato la ZEE solo mediante un accordo nell'agosto 2020 con l'Egitto; la Turchia ha dichiarato la Zona economica esclusiva soltanto nel Mar Nero (rispettivamente con Ucraina e Federazione Russa) mentre nel Mediterraneo ha definito la sua ZEE e la piattaforma continentale nel *Memorandum of understanding* del 27 novembre 2019 con la Libia (governo cirenaico di Tobruk presieduto dal Generale Haftar); Cipro l'ha proclamata con la legge nazionale 64/1 del 2004 poi consolidata dalla legge 97/1 del 2014.

La Grecia è Stato parte della UNCLOS, mentre la Turchia non l'ha mai ratificata. Dal punto di vista sostanziale, questa situazione non presenta grandi problemi, data la natura consuetudinaria – e per tale motivo ugualmente riconosciuta come giuridicamente vincolante da entrambi gli Stati – non solo dell'istituto della piattaforma continentale, ma anche della zona economica esclusiva. Le difficoltà discendono invece dall'inapplicabilità alla Turchia dei meccanismi di giurisdizione obbligatoria previsti dalla UNCLOS nella parte XI, sez. 5 che, negli articoli 186-191, disciplina la competenza giurisdizionale della Camera per la risoluzione delle controversie relative ai fondali marini unicamente con riguardo alle Parti contraenti la Convenzione.

La controversia sui confini marittimi delle rispettive piattaforme continentali o zone economiche esclusive discende dalla particolare conformazione geografica del Mediterraneo orientale. Nel contesto greco/turco, la Grecia attribuisce pieno effetto sulla delimitazione dell'isola di [Kastellorizo](#), nonostante le sue ridotte dimensioni e la sua vicinanza alle coste turche (essa ha un'estensione di 10 chilometri quadrati, dista 570 km dalle coste greche e solo 2 km da quelle turche). Di conseguenza, si riconosce all'isola di Kastellorizo 6 miglia marine di mare territoriale (scelta operata dalla Grecia in deroga alla regola di base della UNCLOS che assegna 12 m.n. al mare territoriale) e il diritto ad avere una zona economica esclusiva continua che parte dalle coste greche per arrivare fino all'isola in questione, a ridosso delle coste turche. Di altra opinione è la Turchia, che invece è a favore dell'effetto nullo delle isole, ritenendo che le isole di Rodi, Creta, Kastellorizo, Karpatos e Kasos siano troppo lontane dalla terraferma greca per poter conferire ad esse effetto pieno nella delimitazione marittima. Esse, pertanto, dovrebbero avere diritto unicamente alle 6 miglia di mare territoriale. Inoltre, il Governo di Ankara ha ripetutamente accusato la Grecia di voler chiudere la Turchia all'interno delle proprie coste e di impedirle di raggiungere il mare aperto, escludendola da qualunque diritto di esplorazione,

conservazione e gestione delle risorse naturali connesse alla ZEE nel Mediterraneo orientale.

Come è noto, le isole sollevano notevoli problemi nelle delimitazioni marine. La presenza di una o più isole nelle aree da delimitare può creare effetti distorsivi, tanto che le delimitazioni delle isole sono considerate circostanze specifiche da prendere in considerazione di volta in volta al fine di tracciare una linea di divisione equa. D'altronde, l'art. 121, par. 2, della UNCLOS, dedicato al regime delle isole, stabilisce che *la zona economica esclusiva e la piattaforma continentale di un'isola vengono determinate conformemente alle disposizioni della presente Convenzione relative ad altri territori terrestri*. Ciò significa l'applicabilità del principio di equità, che consiste nella considerazione delle circostanze del caso di specie e quindi dell'applicazione di criteri equitativi atti a identificare tutti i fattori rilevanti al fine del raggiungimento di un risultato equo, dipendendo la concreta applicazione del principio innanzitutto dal fattore geografico¹. La prassi statale in materia mostra che la presenza di un'isola nell'ambito delle delimitazioni marittime può portare a tre possibilità: concedere all'isola effetto pieno (analogo a quello di un territorio continentale), parziale o nullo.

Manifestazione tangibile di queste opposte visioni sono due recenti Accordi di delimitazione: quello della Turchia con la Libia e quello della Grecia con l'Egitto.

Il *memorandum of understanding* sulla zona economica esclusiva di Ankara con la Libia del 27 novembre 2019 prevede la costituzione di "aree di giurisdizione marittima", considerando una delimitazione delle due ZEE contrapposte sulla base di una linea di equidistanza che parte dalle linee di base dei due Stati. Per la parte libica, la ZEE in questione coprirebbe parte delle città della costa orientale di Derna e Barnia (poste sotto il controllo del Governo non riconosciuto internazionalmente di Khalifa Haftar), fino a un confine immaginario che corre lungo 34 km (18,6 miglia marine), a circa 80 km a sud est dell'isola di Creta. Per la Turchia, invece, avendo inizio dallo stesso confine marittimo, la ZEE terminerebbe a Nord delle città di Kas a Fathiye, non tenendo conto delle summenzionate isole greche, né dando effetto pieno alle coste orientali di Creta, facendo passare nella potenziale ZEE dell'Isola la diagonale congiungente l'Anatolia alla Cirenaica. Il *memorandum* in questione va quindi a tracciare nuovi confini marittimi tra Turchia e Libia, prevedendo collaborazioni nello sfruttamento delle risorse marittime, con esclusione di quelle energetiche presenti nell'area.

Il 6 agosto 2020, la Grecia firmava a sua volta un analogo Accordo di delimitazione della ZEE con l'Egitto, includendo alcune aree rivendicate da Ankara nella propria zona economica esclusiva, avendo affermato entrambe le Parti che l'accordo rappresenta lo sforzo diplomatico greco-egiziano di pervenire a una delimitazione marittima in funzione anti-turca, e per questo motivo avendo il Governo turco dichiarato quest'ultimo accordo invalido ai sensi del diritto internazionale del mare. L'*accordo* Grecia-Egitto rispecchia i Trattati di delimitazione già vigenti nel Mar Mediterraneo orientale (come quelli tra Cipro ed Egitto, Libano o Israele), rappresentando una delimitazione piuttosto chiara di ZEE opposte sulla base della linea mediana tracciata tra le due Parti. Questo rafforza inoltre la

¹ Cfr. U. LEANZA, I. CARACCILO, *Il Diritto Internazionale: Diritto per gli Stati e Diritto per gli Individui, Parti Speciali*, Giappichelli Editore, Torino, 2020, pp. 245-246.

tesi greca in merito alle delimitazioni marine in materia di isole – come dimostrato dai punti in cui è stato tracciato il limite lungo Creta ed in parte con l’isola di Rodi –, considerando le isole zone marittime proprie, poiché strettamente unite ed in grado di rappresentare un’unica entità geografica; e sostenendo in base a questa tesi che le isole possono essere prese come punti di base per la definizione del confine marittimo.

È opportuno considerare che la recente spinta della Turchia per rivendicazioni marittime nei fondali del Mediterraneo è un riflesso di una politica estera e di una dottrina strategica che prende il nome di *Blue Homeland*. Questa visione del mondo declinata in chiave regionale considera il diritto internazionale quello strumento giuridico che giustifica le pretese turche di ricerca ed estrazione di gas naturale nel Mar Mediterraneo orientale a spese della Grecia e di Cipro. Non da ultimo, la Turchia sostiene che la Grecia vuole creare un “[corridoio marino](#)” tra l’isola di Creta e la Repubblica di Cipro (con la quale la Turchia non intrattiene rapporti diplomatici poiché non riconosciuta dal Governo di Ankara a seguito della controversia sulla sovranità dell’isola), costituito dalle ZEE greca e cipriota delimitate secondo il criterio dell’equidistanza senza tenere in alcuna considerazione le pretese turche. Da qui deriverebbe la legittimazione delle pretese della Turchia di entrare all’interno della ZEE greca e cipriota e di avviare operazioni di esplorazione dei fondali marini per la ricerca di idrocarburi.

Nonostante numerosi Stati abbiano invitato le Parti a risolvere pacificamente la controversia marittima, nessun passo avanti è stato compiuto su quel fronte, che permetterebbe ad entrambi di avere finalmente certezza sulle rispettive aree di giurisdizione marittima.

2. L’intervento della NATO a seguito dell’aggravarsi delle tensioni - Le relazioni tra Grecia e Turchia sono peggiorate a seguito dell’annuncio di Ankara nel luglio 2020 che la sua nave da ricerca sismica *Oruc Reis* – scortata da incrociatori turchi – avrebbe intrapreso attività di esplorazione marina all’interno della zona contesa tra Grecia e Turchia, più precisamente a sud di Antalya e ad ovest di Cipro. Durante il mese di agosto il Ministero della difesa greco aveva inoltre segnalato la presenza di [otto sottomarini turchi](#) tra il Mar Egeo e il Mediterraneo, rispondendo alla militarizzazione dell’area con un [programma di riarmo](#) e rinforzo del personale militare greco e l’acquisto di 18 caccia *Rafale* – già in uso da parte dell’aeronautica militare francese – e rispettivamente 8 tra fregate ed elicotteri, nonché l’assunzione di 15mila nuovi militari greci entro il 2025.

Recentemente, il presidente turco Recep Tayyip Erdoğan, in occasione della commemorazione della battaglia di Manzikert (1071), affermava che «la Turchia è pronta a prendersi ciò che le spetta di diritto nel Mediterraneo, nell’Egeo e nel Mar Nero», alludendo non soltanto alle questioni del Mediterraneo orientale, ma all’intero piano strategico che la Turchia prevede in Medio-Oriente sulla base della dottrina del *Blue Homeland*. Se infatti da un lato Suez, Pireo e Levante rappresentano le principali ambizioni della Turchia verso l’Europa, il Mar Nero – in cui si trova un ulteriore giacimento di cui Ankara vorrebbe appropriarsi – lo è dal versante opposto. Facendo

immediatamente seguito alla dichiarazione del Presidente turco, nella stessa giornata il Primo ministro greco Kyriakos Mitsotakis annunciava l'intenzione di prolungare nel Mar Ionio le acque territoriali elleniche da 6 a 12 miglia.

L'Unione europea è intervenuta sul tema attraverso l'Alto Rappresentante per gli affari esteri e la politica di sicurezza Josep Borrell, invitando le parti al dialogo ed offrendosi quale soggetto mediatore tra i due Stati con esiti infruttuosi. Ankara, infatti, oltre a non riconoscere la soggettività internazionale allo Stato di Cipro, considera pericoloso un intervento europeo di mediazione nella controversia, giacché sia Cipro che la Grecia sono Stati membri dell'UE. Inoltre quest'ultima ha annunciato la possibilità di comminare [sanzioni economiche](#) nei confronti di Ankara nel caso in cui la Turchia non terminasse la propria attività di esplorazione nelle acque contese. La possibilità dell'Unione europea di prevedere sanzioni alla Turchia deriva infatti dalla decisione dell'11 novembre 2019 del [Consiglio](#) in risposta alle attività di trivellazione non autorizzate della Turchia nel Mediterraneo orientale: il quadro di misure restrittive consente di sanzionare le persone o entità responsabili nelle attività di trivellazione non autorizzate in cerca di idrocarburi, prevedendo il divieto di viaggio nell'UE e il congelamento dei beni per le persone fisiche e giuridiche.

La decisione del Consiglio aveva ulteriormente raffreddato le relazioni esterne dell'Unione con lo Stato turco, giacché faceva seguito alle [conclusioni](#) del 15 luglio 2019 del Consiglio stesso, alla luce delle attività illegali di trivellazione della Turchia, di sospendere i negoziati sull'Accordo globale sul trasporto aereo e aveva convenuto di non tenere, per il momento, il Consiglio di associazione, né ulteriori riunioni dei dialoghi di alto livello tra l'UE e la Turchia. Il Consiglio aveva inoltre approvato la proposta della Commissione di ridurre i fondi di c.d. *assistenza preadesione* alla Turchia per il 2020 e aveva invitato la Banca europea per gli investimenti a riesaminare le sue attività di prestito in Turchia, in particolare per quanto riguarda quelle garantite da titoli di Stato.

In un quadro geopolitico così complesso è intervenuta, a partire dal mese di settembre, la NATO, di cui sia la Grecia sia la Turchia sono parti dal 1952. Tale intervento è certamente ascrivibile alla competenza politica dell'Organizzazione, volta, in particolare, a risolvere pacificamente la controversia tra Grecia e Turchia.

Il 3 settembre 2020 il Segretario Generale della NATO Jens Stoltenberg, in una [nota ufficiale](#) affermava l'intenzione dei due alleati di «avviare colloqui tecnici (*technical talks*) presso la NATO volti a stabilire meccanismi per la *de-confliction* militare e ridurre il rischio di incidenti nel Mediterraneo orientale». Da qui l'avvio di un *round* di colloqui tra i due Stati tenuti rispettivamente il 17 ed il 24 settembre all'interno del Quartier Generale della NATO a Bruxelles. Tale fase negoziale è stata accolta con favore dal Governo turco, con l'obiettivo di instaurare un dialogo con la controparte greca per la condivisione equa delle risorse energetiche nella regione. Tuttavia, i colloqui alla NATO hanno visto protagonisti prevalentemente la Turchia e la Presidenza del Comitato militare della NATO e si sono concentrati sulla prevenzione di possibili incidenti derivanti dalla ricerca scientifica nell'area del Mediterraneo orientale, omettendo *tout court* il punto inerente alle divergenze in merito ai confini marittimi,

nonché ai diritti di esplorazione connessi alla ZEE. La Grecia, infatti, ha smentito l'adesione ai colloqui tecnici dichiarata dal Segretario generale, annunciando che la *conditio sine qua non* per avviare la fase negoziale è subordinata al ritiro immediato di qualsivoglia minaccia militare della Turchia – inclusa la rimozione di incrociatori ed altri mezzi navali della marina militare turca – nell'area adiacente l'isola di Kastellorizo.

Il dialogo tra i due Stati – ed il conseguente ruolo di mediazione della NATO – resta quindi ancora limitato a causa della ferma volontà di entrambe le Parti a non cedere terreno sul fronte delle proprie rivendicazioni territoriali. Se infatti da un lato la Turchia, all'indomani dell'avvio dei colloqui tecnici a Bruxelles, ritirava la nave *Oruc Reis* dalla ZEE greca, facendo immaginare una distensione nell'ambito delle tensioni nell'area, il Presidente Erdoğan giustificava il ritorno della nave nel porto di Antalya per motivi di manutenzione dell'imbarcazione, annunciandone nuovamente la pronta operatività qualora la Grecia non avesse negoziato in buona fede con la Turchia. La partita energetica resta quindi aperta tra due Stati che, pur essendo entrambi membri della NATO, sembrano poco intenzionati a modificare le proprie rivendicazioni marittime nel Mediterraneo orientale.

3. Alcune considerazioni conclusive. – Negli ultimi anni, la tenuta dell'Organizzazione per il Trattato Nord Atlantico è stata più volte messa in discussione a causa delle continue critiche che questa ha ricevuto dai suoi Paesi membri, essendo ritenuta “obsoleta” per la Casa Bianca o addirittura “in morte celebrata” per l'Eliseo. Il tentativo della NATO di intervenire nella disputa in corso tra i due Stati mostra quindi in primo luogo la sua volontà di esercitare quelle competenze politiche evidentemente connesse alla risoluzione pacifica delle controversie internazionali a cui il Trattato Nord Atlantico fa riferimento. La NATO tenta, pertanto, di colmare un vuoto politico-diplomatico venutosi a creare nel conflitto tra Grecia e Turchia che né altri Stati del Mediterraneo, né tantomeno l'Unione europea, sono riuscite a riempire. Non sono neanche da trascurare i possibili rischi di ingerenza nella contesa marittima di alcuni Stati non regionali fortemente interessati ad accrescere la propria sfera di influenza geo-economica nel Mediterraneo, vale a dire Cina e Russia, il cui coinvolgimento nelle ostilità presenterebbe il duplice rischio di aumentare la militarizzazione del Mediterraneo e di aprire la partita energetica a nuovi soggetti fino ad ora tenuti volutamente lontano dalle ambizioni marittime in quest'area.

L'ipotesi di un canale politico-diplomatico sembra perlopiù avvalorarsi se si considera che le pretese giuridiche dei due Stati rappresentano un fattore di legittimazione per entrambi. Come già considerato, è possibile constatare che sia le pretese greche che quelle turche risultano ultronee nella controversia in corso: la Turchia non può essere citata in giudizio dalla Grecia non essendo parte contraente della UNCLOS e non potendo quindi questa ricorrere alla giurisdizione obbligatoria come previsto dalla parte XI della Convenzione. Inoltre, è opportuno considerare che, dal punto di vista turco, l'intenzione è quella di non fare acquiescenza alle reclamazioni greche. Se infatti la Turchia non sindacasse le pretese marittime elleniche, Ankara correrebbe il rischio,

qualora entrambe le parti decidano di ricorrere ad una soluzione giurisdizionale per la risoluzione della controversia, a vedersi confutate le proprie reclamazioni sulla base della mancata opposizione manifesta di fronte alle delimitazioni marittime individuate dalla parte greca.

Un dialogo efficace tra i due Stati nell'ambito della NATO potrebbe anche portare le Parti a tralasciare l'obiettivo della delimitazione delle rispettive ZEE e ad avviare piuttosto un regime di cooperazione volto alla creazione di una zona congiunta per la ricerca e l'estrazione di risorse naturali nel territorio delimitato. Lo strumento cooperativo, sia di natura provvisoria, sia definitiva, sembra infatti l'unica soluzione di fronte alle pretese marittime di Grecia e Turchia, nonché all'inesistenza di un canale diplomatico tra Ankara e Cipro. Non si tratterebbe di una novità, in quanto non mancano [esempi](#) di zone di sfruttamento congiunto.

L'Organizzazione per il Trattato Nord Atlantico può rappresentare per la prima volta, dopo molti anni di critiche nei suoi confronti, il principale attore internazionale per dirimere la controversia tra Grecia e Turchia nel Mediterraneo orientale, mettendo in pratica le competenze previste nell'ambito del suo Trattato istitutivo. In aggiunta, ciò avverrebbe anche sulla base della [risoluzione](#) del 1956 sulla soluzione pacifica delle controversie e delle differenze tra i membri della NATO, che valorizza ed esplicita quanto già espresso dagli articoli 1-4 della sua Carta. Secondo tale documento, è nelle competenze dell'Organizzazione avviare «procedure di buoni uffici nel quadro della NATO prima che gli Stati membri ricorrano a qualsiasi altra agenzia internazionale, ad eccezione delle controversie di carattere giuridico idonee ad essere sottoposte a un tribunale giudiziario e quelle controversie di carattere economico per le quali i tentativi di risoluzione potrebbero essere meglio condotte da appropriate organizzazioni economiche specializzate», riconoscendo pertanto il vincolo solidaristico che lega gli Stati dell'Alleanza ed autorizzando il Segretario generale «a offrire i suoi buoni uffici in modo informale in qualsiasi momento ai governi membri coinvolti in una controversia e con il loro consenso ad avviare o facilitare procedure di indagine, mediazione, conciliazione o arbitrato». Non da ultimo, questa risoluzione considera la competenza del Segretario di avvalersi dell'assistenza «di non più di tre rappresentanze permanenti da lui scelte» al fine di risolvere pacificamente la controversia tra gli Stati membri.

Di fronte all'inesistenza di una prassi nell'ambito della risoluzione pacifica delle dispute tra Stati membri dell'Alleanza all'interno della NATO, risulta dunque auspicabile che l'Organizzazione divida il suo operato in merito alla disputa in questione in due fasi principali: in prima istanza, questa potrebbe dare seguito a quanto previsto dalla risoluzione del Consiglio Nord Atlantico del 1956 ed intensificare la procedura dei buoni uffici in seno alla NATO. Ciò potrebbe avvenire mediante il coinvolgimento di rappresentanze permanenti di Stati membri che già in passato avevano mostrato la propria disponibilità a essere mediatori nella disputa tra Grecia e Turchia (ad es. Spagna ed Italia). Solo successivamente alla distensione effettiva dei rapporti tra i due Paesi potrebbe quindi risultare opportuno avviare una fase negoziale, sotto l'egida della NATO, al fine di pervenire ad un accordo che definisca le zone congiunte di ricerca ed estrazione dei due Stati nel Mediterraneo orientale.

In conclusione, la seconda fase negoziale, pur collocandosi in una prospettiva *de iure condendo* di complessa realizzabilità nel quadro delle relazioni tra i due Stati, potrebbe finalmente condurre questi ultimi ad una cristallizzazione dei diritti sovrani nonché delle giurisdizioni esercitate nell'area congiunta del Mediterraneo orientale, potendo oltretutto avvalorare la funzione della NATO quale Organizzazione in grado di risolvere pacificamente le controversie internazionali tra membri dell'Alleanza coerentemente con quanto previsto dallo stesso Trattato del Nord Atlantico.

Ottobre 2020

Il Piano strategico di risposta dell'OIM: assistere i migranti e cooperare con i partner internazionali, regionali e nazionali per contrastare il Covid-19. Le priorità promosse e i primi risultati raggiunti

Annalisa Geraci

Dottore di ricerca in Governo dell'impresa, dell'amministrazione e della società nella dimensione internazionale, Università degli Studi di Teramo

1. Premessa. – Il Covid-19, sviluppatosi inizialmente nella provincia dell'Hubei della Repubblica Popolare Cinese a fine 2019, ha raggiunto in poco tempo tutti i continenti portando l'Organizzazione mondiale della sanità (OMS) a dichiarare ufficialmente l'11 marzo 2020 la malattia una pandemia. In un recente [report](#) di monitoraggio dello sviluppo del virus, l'OMS ha confermato 27 milioni di casi e oltre 894.240 decessi (dati al 6 settembre 2020). La diffusione del Covid-19 ha avuto e tutt'ora sta producendo notevoli conseguenze non solo sulla salute e i sistemi sanitari dei Paesi, ma anche effetti rovinosi sugli ambiti economici, sociali e politici degli Stati.

Con l'intenzione di contenere lo sviluppo del virus circa 200 Paesi hanno adottato per prima, fra le altre restrizioni, la limitazione della mobilità internazionale. Se da un lato, le misure emergenziali individuate dagli Stati per contrastare la virulenza della malattia hanno provocato disagi e difficoltà ai propri cittadini, dall'altro, hanno ampliato le sfide per le popolazioni migranti, acuendo le difficoltà e le vulnerabilità preesistenti al virus. Le azioni promosse, come le chiusure delle frontiere e i *lockdown* imposti, hanno limitato la mobilità dei migranti economici e la possibilità per quelli già presenti nel Paese ospitante di lavorare e di accedere all'assistenza sanitaria. Per quanto concerne i migranti forzati e gli sfollati le problematiche hanno riguardato diverse sfere di protezione di tali soggetti; questi hanno visto, infatti, aggravarsi le opportunità di poter beneficiare della protezione internazionale e, nel caso dei rifugiati, ridursi le sfere di sostegno degli stessi soprattutto in ambito sanitario.

Proprio sulla dimensione della mobilità internazionale e del sostegno ai migranti, l'OIM – come Agenzia collegata alle Nazioni Unite e nell'ambito del Comitato permanente Interistituti (IASC) – ha promosso lo [IOM's COVID-19 Strategic Preparedness and Response Plan \(SPRP\)](#) per offrire il proprio sostegno in più di 140 Paesi, promuovendo azioni negli ambiti umanitario e dello sviluppo. L'importo indicato a febbraio di circa 499 milioni di dollari per rispondere all'emergenza con il passare dei mesi ha subito un aumento, sino a raggiungere la quota di circa [619 milioni di dollari](#) per coprire i bisogni sanitari, umanitari e socioeconomici emergenti. Il presente lavoro intende analizzare, in primo luogo, il Piano avanzato dall'OIM, richiamando gli obiettivi strategici individuati dall'Organizzazione e, in secondo luogo, valutare l'attuazione del programma e i risultati raggiunti finora.

2. Lo IOM's COVID-19 Strategic Preparedness and Response Plan (SPRP): la protezione e il sostegno delle popolazioni migranti duramente dalla pandemia. – L'OIM per garantire una risposta tempestiva e completa ha individuato quattro priorità strategiche sulla base delle quali sviluppare, in stretta collaborazione con i propri partner, azioni e misure

specifiche. Prima, però, di analizzare gli obiettivi individuati è necessario rammentare che il quadro di riferimento del Piano di risposta al Covid-19 è stato l'*Health, Border and Mobility Management* (HBMM); in esso sono indicati i pilastri e le attività necessarie per gestire la mobilità umana e prevenire la trasmissione di malattie a livello globale. Negli ultimi anni, infatti, si è compreso che un monitoraggio attento ed efficace degli spostamenti delle popolazioni migranti è indispensabile per prevenire la diffusione di malattie trasmissibili e individuare la risposta migliore per arginare lo sviluppo di queste a livello mondiale.

Quattro sono state le priorità strategiche delineate dall'OIM nel Piano di contrasto del Covid-19: 1) garantire una risposta tempestiva, coordinata e informata con il rafforzamento dei partenariati esistenti e il miglioramento dei sistemi di monitoraggio della mobilità a tutti i livelli: internazionale, regionale e nazionale; 2) coadiuvare i partner nella riduzione del tasso di morbilità e di mortalità associate al virus, offrendo le competenze e il personale specializzato nelle regioni più interessate dalla pandemia; 3) assicurare alle persone colpite l'accesso ai servizi e ai beni di base, compresa l'assistenza sanitaria, la protezione e i servizi sociali; 4) sostenere i partner internazionali, regionali e nazionali nel rispondere in modo adeguato alle conseguenze socioeconomiche presenti e potenziali.

In merito alla prima priorità, l'OIM ha individuato due macroambiti d'azione: quello relativo al coordinamento e alla *partnership*, e quello di monitoraggio dell'impatto del virus sulla mobilità. Una congrua reazione all'avanzamento del Covid-19 non può che partire, secondo l'Organizzazione, da un efficiente coordinamento degli attori coinvolti, al fine di promuovere una risposta globale alla pandemia. Per fare questo, l'OIM ha confermato l'esigenza di sostenere una maggior cooperazione dei Paesi per migliorare la condivisione delle informazioni sull'andamento della malattia e facilitare l'accesso all'assistenza sanitaria d'emergenza ai migranti privi di documenti, favorendo in questo modo l'identificazione con soluzioni temporanee ed emergenziali. Ciò nonostante, per l'OIM il coordinamento fra partner in mancanza di una costante ed attiva azione di scambio di informazioni e di dati non produrrebbe una corretta analisi dei bisogni, delle criticità e delle misure da attuare. Per tale motivo la stessa Organizzazione ha ribadito l'importanza di lavorare e collaborare coi propri partner attraverso: il monitoraggio e la pubblicazione di *report* sulle restrizioni ai viaggi internazionali e le eccezioni degli stessi: ad esempio, per consentire il rimpatrio dei cittadini bloccati nei Paesi ospitanti; la verifica e la mappatura dei punti di ingresso di ciascun Paese; l'analisi dell'impatto della malattia sui migranti, verificando che gli stessi abbiano elementi di assistenza di base; la produzione di studi sulle conseguenze determinate dal virus all'interno dei campi degli sfollati interni e dei rifugiati.

La seconda priorità, ossia contribuire a livello globale, regionale e nazionale alla riduzione della morbilità e della mortalità connessa al virus, è stata sviluppata in cinque ambiti d'azione: a) comunicazione del rischio della malattia con la creazione e la trasmissione di materiale informativo e la sensibilizzazione sulla pericolosità del virus nelle aree più interessate dal fenomeno migratorio (le zone di confine, i corridoi di mobilità, i punti di ingresso, i siti di sfollamento, ecc); b) sostegno agli Stati nei punti di ingresso dei migranti (porti, aeroporti, ecc) per rafforzare i controlli sanitari attraverso la presenza di personale specializzato. Questo principalmente per offrire procedure operative standard da seguire sui migranti e, allo stesso tempo, per garantire a questi ultimi la possibilità di accedere ai servizi sanitari di base (in special modo a quei soggetti ritenuti vulnerabili: bambini, vittime di tratta,

minori separati e non accompagnati); c) sorveglianza delle malattie, ritenuta altrettanto importante perché permetterebbe all'IOM di osservare e analizzare il legame fra mobilità internazionale e trasmissione e sviluppo delle malattie. Monitorare il fenomeno migratorio aiuterebbe, quindi, il tracciamento della diffusione delle malattie e la previsione, se possibile, degli effetti potenziali che si produrrebbero con gli spostamenti delle popolazioni migranti; d) rafforzamento dei sistemi di laboratorio nazionali, inserito anch'esso quale misura necessaria per contenere i tassi di morbilità e mortalità. Il miglioramento dei sistemi diagnostici nazionali, la promozione di corsi di formazione sulla biosicurezza, il supporto operativo per il confezionamento e il trasferimento di campioni clinici sono tutte misure indicate dall'OIM per rafforzare la capacità diagnostica dei Paesi; e) prevenzione e controllo delle infezioni. A tal riguardo, l'OIM ha indicato una serie di azioni da perseguire per migliorare le condizioni sanitarie, soprattutto dei campi di rifugiati spesso sovraffollati e privi di strutture e protocolli per l'igiene e di sistemi di smaltimento di rifiuti.

La terza priorità indicata nel Piano di risposta dell'OIM è stata quella di assicurare ai migranti colpiti dal virus l'accesso ai servizi e ai beni di base, compresa l'assistenza sanitaria, la protezione e i servizi sociali. L'Organizzazione ha confermato il proprio ruolo nel garantire cure essenziali e la fornitura di servizi sanitari, ponendo particolare attenzione su quelle regioni dove mancano sistemi sanitari consolidati ed efficienti. Nell'ottica di sostenere una corretta gestione delle popolazioni sfollate all'interno dei campi, e in qualità di co-leader del *cluster* globale [Camp Coordination and Camp Management \(CCCM\)](#), l'OIM ha ribadito il proprio impegno nell'assistere i campi per rifugiati e sfollati, nel creare nuove aree riservate all'isolamento e alla verifica dei sintomi da Covid-19. La protezione dei migranti è un elemento imprescindibile per l'attività dell'OIM, per tale ragione essa ha ribadito la centralità dell'azione di sostegno delle popolazioni migranti che devono far fronte a diverse problematiche, oltre al Covid-19.

Quarta ed ultima priorità inserita nel Piano dall'OIM ha riguardato il sostegno ai partner – internazionali, nazionali, del settore privato e della società civile – per contrastare l'impatto che il Covid-19 sta producendo nel mondo in ambito socioeconomico. Per alleviare le attuali criticità e fornire un piano di ripresa post-crisi, l'Organizzazione ha indicato un insieme di azioni, fra le quali: la valutazione degli effetti che l'emergenza pandemica sta producendo sui migranti economici e sulle popolazioni sfollate e i rifugiati; il miglioramento del reclutamento di manodopera proveniente dai lavoratori migranti; il finanziamento di programmi indirizzati a sostenere la ripresa di settori strategici o maggiormente colpiti dalle restrizioni imposte dal virus. Proprio in virtù delle limitazioni stabilite durante la pandemia, ossia le restrizioni di viaggio, i *lockdown*, la perdita di lavoro, i rallentamenti delle procedure di rinnovo di visti e di permessi, l'OIM ha ritenuto opportuno promuovere azioni di sostegno ai migranti bloccati in tutto il mondo. Fra queste si richiamano: la fornitura di denaro finalizzato all'utilizzo di servizi sociosanitari; l'assistenza ai migranti per garantire viaggi di ritorno sicuri e l'accesso a strutture sanitarie per verificare lo stato di salute dei soggetti prima del volo e dopo l'arrivo.

3. L'attuazione del Piano dell'OIM: i primi risultati raggiunti e le sfide attuali. –

Nei mesi successivi all'adozione dello *IOM's COVID-19 Strategic Preparedness and Response Plan* (SPRP), e nello specifico da febbraio ad agosto 2020, l'Organizzazione ha

prodotto un [report](#) nel quale ha indicato per ogni priorità i progressi compiuti in termini di assistenza dei migranti e di sostegno dei partner internazionali, regionali, nazionali direttamente coinvolti nella gestione della mobilità internazionale e nel contrasto del Covid-19.

In merito alla prima priorità, ossia quella di garantire una risposta coordinata e tempestiva mediante il monitoraggio dei dati e il rafforzamento dei partenariati, l'IOM ha indicato le proprie attività: dalla raccolta dei dati e l'implementazione dei sistemi di sorveglianza, alla promozione di *forum* di coordinamento a livello internazionale. Sulla partecipazione a questi ultimi, fra gli altri, si richiamano i ruoli di co-leader nel *Cluster Camp Coordination and Camp Management (CCCM)*, di membro del *Global Water Sanitation and Hygiene Cluster*, dello *UN's Crisis Management Team* e del *Global Outbreak Alert and Response Network*. La presenza dell'OIM in questi e in altri meccanismi di coordinamento ha permesso all'Organizzazione di includere nelle risposte globali di contrasto al Covid-19 i bisogni dei migranti nel senso più ampio del termine. Ad esempio, nel *CCCM Cluster*, l'OIM ha promosso e organizzato dei *webinar* per fornire metodi di gestione dei campi profughi e di sfollati con l'indicazione di attività e di aree per contrastare nel migliore dei modi la diffusione del virus.

In relazione alle misure di tracciamento e controllo degli spostamenti delle popolazioni migranti, l'OIM ha fornito [dati](#) importanti sulla mobilità, le vulnerabilità e i bisogni delle popolazioni migranti per migliorare le risposte dei decisori politici. Un ulteriore monitoraggio dell'Organizzazione ha interessato le restrizioni di viaggio internazionali e di altro genere attuate per ridurre la trasmissione del Covid-19; queste informazioni si sono dimostrate fondamentali per attivare misure indirizzate a ridurre le criticità incontrate dai migranti, soprattutto nei luoghi chiave della mobilità internazionale come le frontiere, i porti, gli aeroporti, ecc. Ad esempio, in Afghanistan, l'OIM ha potuto individuare movimenti di popolazione transfrontalieri in atto e identificare le aree di destinazione a maggior rischio di trasmissione del Covid-19 attraverso i propri sistemi di tracciamento per offrire un'assistenza mirata. In Libia, invece, l'attività di raccolta dei dati dell'Organizzazione si è focalizzata sulla valutazione dell'impatto socioeconomico che ha prodotto la pandemia sulla popolazione più vulnerabile: la perdita di mezzi di sussistenza, mancanza di protezione sanitaria, ecc.

Sul ruolo dell'OIM nella riduzione della morbilità e della mortalità associate al Covid-19 (seconda priorità del Piano), le rilevazioni prodotte da febbraio ad agosto hanno confermato la centralità del ruolo dell'Organizzazione per le popolazioni migranti: la comunicazione e l'informazione offerta dall'OIM sulla pericolosità della malattia e sulle modalità di prevenzione della stessa ha raggiunto 3,5 milioni di persone nel mondo, arrivando in zone della Repubblica Democratica del Congo, in Bangladesh, Kirghizistan, Lesotho e Cambogia, cooperando attivamente con le autorità locali e nazionali. Ancora, nello Zimbabwe, dove sono stati allestiti cartelloni nei principali punti di ingresso del Paese per garantire la diffusione delle informazioni sulle misure di prevenzione Covid-19.

In merito ai punti di ingresso, in via generale, l'OIM ha promosso attività di *screening* e di verifica delle condizioni di salute soprattutto dei migranti di ritorno, cercando di evitare la creazione di nuovi focolai nei Paesi di origine. Le azioni dell'Organizzazione si sono dimostrate efficaci anche in relazione all'irrobustimento dei sistemi di diagnostica e di laboratorio dei Paesi più bisognosi di sostegno in tal senso (Kenya, Nigeria, Ghana, Burundi,

Etiopia, Filippine, Nepal, Ruanda, Sudafrica, Tanzania e Yemen) e alla fornitura di dispositivi di protezione personale, di test ed altro materiale necessario, ma di difficile reperimento nel periodo di peggior crisi.

La terza priorità individuata dall'OIM nel Piano qui analizzato ha portato l'Organizzazione a promuovere attività di sostegno delle comunità più vulnerabili attraverso la fornitura di servizi sanitari essenziali in vari Paesi. In Bangladesh, ad esempio, l'Organizzazione ha sostenuto l'assistenza sanitaria di base, nello Yemen ha dotato il Paese di nove comparti sanitari mobili, in Mozambico ha sostenuto la riapertura di centri di cura e in Uganda ha mantenuto inalterate le attività di controllo delle persone affette da HIV/AIDS preservando la cura di queste.

La quarta e ultima priorità del Piano – ossia sostenere i partner internazionali, nazionali e locali per rispondere agli impatti socioeconomici determinati dal Covid-19 – è stata perseguita dall'OIM in diversi modi: nello Yemen, ad esempio, l'Organizzazione ha promosso misure di sostegno in denaro, attività di formazione professionale e di produzione di mascherine per affrontare nell'immediato la situazione di necessità e di vulnerabilità. In altri Paesi, invece, ha sostenuto le comunità locali attraverso fondi per lo sviluppo delle imprese per ridurre gli effetti e le sollecitazioni creati dal Covid-19 (Armenia, Bangladesh e Iraq). In altre aree del mondo l'Organizzazione ha favorito la continuità didattica dei bambini più vulnerabili, fornendo loro materiale didattico e creando classi virtuali in Brasile e Indonesia. Inoltre, sempre nell'ambito del sostegno socioeconomico, l'OIM ha istituito la *COVID-19 Return Task Force* per i rimpatri volontari per permettere a tali soggetti (circa 113.000 migranti) di poter ritornare nei propri Paesi usufruendo di assistenza economica e logistica.

La globalizzazione e la facilità di spostamento hanno favorito certamente la trasmissione e la diffusione del virus in tutto il mondo, causando visibili conseguenze in diversi ambiti: sanitario, economico, sociale e politico. In tale contesto, e con le innumerevoli restrizioni imposte dalla contingenza, la mobilità internazionale e con essa i migranti sono stati fortemente colpiti. Il ruolo dell'OIM continuerà ad essere fondamentale per garantire l'assistenza ai migranti e ai soggetti più vulnerabili che, oltre a trovarsi dinnanzi sfide importanti per la loro sopravvivenza, debbono anche guardarsi dalla trasmissione della malattia, spesso senza avere nemmeno strumenti di prevenzione e di contrasto di base. La crisi pandemica, come affermato dall'OIM, ridurrà nel tempo la mobilità del 20% ma, ciò nonostante, bisognerà porre la giusta attenzione per garantire un sostegno congruo alle popolazioni migranti, in special modo ai migranti forzati.

Novembre 2020



Tra la retorica e i fatti del nuovo patto europeo sulla migrazione e l'asilo

Laura Restuccia

Dottoressa in Giurisprudenza, Università degli Studi di Udine

1. Wind of change? – «Adotteremo un approccio umano e umanitario. Salvare vite in mare non è un'opzione. E quei Paesi che assolvono i loro doveri giuridici e morali o sono più esposti di altri devono poter contare sulla solidarietà di tutta l'Unione europea (...). Tutti devono farsi avanti e assumersi la propria responsabilità». Con queste parole la Presidente della Commissione europea, Ursula von der Leyen, nel suo Discorso sullo stato dell'Unione 2020, annuncia la proposta di un nuovo patto sulla migrazione e l'asilo. La Commissione fa tesoro di quanto appreso dalla emergenza rifugiati del 2015-2016 e, tenendo presente che gran parte delle proposte, contenute nel pacchetto di riforme del 2016, avanzate dalla Commissione Juncker non sono state approvate prima della fine della precedente legislatura, afferma che «il nuovo patto ha cercato di mantenere il più possibile i progressi compiuti e i compromessi raggiunti tra il Parlamento europeo e il Consiglio».

Che la nuova Commissione, insediatasi il 1° dicembre 2019, potesse segnare un cambio di rotta è avvertito anche da molteplici ONG. In particolare, il 9 gennaio 2020 Gonzalo Vargas Llosa, Rappresentante regionale dell'UNHCR per gli affari dell'UE dichiara: «As we enter a new decade, and following the success of the Global Refugee Forum, the EU under its Presidencies has the chance to make 2020 the year of change for robust refugee protection». Contestualmente, sono pubblicate le raccomandazioni alla nuova Presidenza croata e tedesca, che compendiano le istanze collettive in quattro punti¹: «Promuovere la condivisione delle responsabilità e la solidarietà all'interno dell'UE»; «Garantire l'accesso al territorio europeo, nonché a procedure di asilo rapide ed eque»; «Migliorare le prospettive di integrazione e adottare sistemi di rimpatrio efficienti e basati sui diritti»; «Investire in reinsediamenti e percorsi complementari»².

La comunicazione del 23 settembre è stata preceduta da consultazioni tecniche con il Parlamento europeo, con gli Stati membri e con gli attori della società civile³. Nuovamente, alla vigilia della pubblicazione del nuovo Patto, molteplici ONG hanno voluto rimarcare l'esigenza di un cambiamento ed in particolare UNHCR e IOM hanno fatto appello all'Unione «to ensure a truly joint and principled approach that addresses all aspects of migration and asylum governance. The two UN bodies are hopeful that the Pact will provide a fresh start to move from an ad hoc crisis-driven approach to asylum and migration in Europe to a common one that is more comprehensive, well-managed

¹ UNHCR's Recommendations for the Croatian and German Presidencies of the Council of the European Union (EU) January - December 2020, in www.unhcr.org. Un commento è fornito da A. COFELICE, *Verso il nuovo Patto europeo sulla migrazione e asilo*, in www.csfederalismo.it, 6 febbraio 2020.

² Si rimanda anche alla lettura del feedback dato dall'ASGI in merito alla “European Commission initiative – New Pact on Migration and Asylum”, la quale condivide quanto affermato da altre associazioni quali ECRE, RRE, RSA - Pro Asyl and PICUM, in ec.europa.eu.

³ Un nuovo patto sulla migrazione e l'asilo - comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni, COM(2020) 609 final, 23 settembre 2020.

and predictable, both within and beyond the EU. With relatively few new arrivals of refugees and migrants to Europe, now is the time for common action»⁴.

La domanda sorge spontanea: assistiamo davvero a un nuovo inizio?

Non si ha la pretesa di rispondere a questa domanda, ma si intende solo fornire le coordinate per potersi orientare e, da ultimo, comprendere le reazioni alla comunicazione e le risposte date dalle organizzazioni internazionali europee che operano nel settore⁵.

Prima facie non sembra che le raccomandazioni formulate in precedenza abbiano trovato molti riscontri pratici, sebbene vengano introdotti alcuni strumenti innovativi. La Commissione, infatti, nel proporre un nuovo quadro comune europeo, parte dal presupposto che la situazione degli arrivi è cambiata dal 2016 ad oggi. Invoca un approccio globale che, attraverso un nuovo meccanismo di solidarietà, tanto sollecitato anche in passato, miri ad una maggior armonizzazione e flessibilità del sistema. I punti cardine di questo progetto sono ancora l'ostacolo ai movimenti secondari, il contenimento degli arrivi, i ricollocamenti, i rimpatri e il partenariato con i Paesi terzi. Alla migrazione regolare continua ad essere lasciato poco spazio, anche se alcune proposte, se sviluppate, potrebbero avere dei risultati molto positivi.

2. Un nuovo sistema comune di asilo contrario ai movimenti secondari. – La Commissione completa la comunicazione, in cui delinea la strategia globale, con nove strumenti giuridici: cinque proposte di regolamento, tre raccomandazioni e una linea guida. A questo pacchetto allega anche una *roadmap* di attuazione, con la quale traccia una via da seguire ed indica le iniziative che saranno presentate nei prossimi mesi.

Per quanto riguarda gli atti legislativi vincolanti, da una parte, sono recuperate le proposte avanzate nel 2016, auspicandone la pronta approvazione o, nel caso del regolamento procedure ed Eurodac, proponendo delle modifiche. Dall'altra, è ritirato un elemento chiave del pacchetto di riforme del 2016: il regolamento Dublino. Sono, inoltre, introdotte nuove discipline su ambiti che non erano stati considerati in precedenza: una nuova procedura di *screening* e un nuovo regolamento per affrontare le situazioni di crisi.

⁴ L'appello è reperibile su www.unhcr.org.

⁵ Sul Patto sono stati già forniti alcuni primi commenti tra i quali si v. A. DI PASCALE, *Il nuovo patto per l'immigrazione e l'asilo: scontentare tutti per accontentare tutti*, in *Eurojus*, 28 settembre 2020; D. THYM, *European Realpolitik: Legislative Uncertainties and Operational Pitfalls of the 'New' Pact on Migration and Asylum*, in eumigrationlawblog.eu, 28 settembre 2020; B. NASCIBENE, *Il nuovo Patto per l'immigrazione e asilo: scontentare tutti per accontentare tutti*, in rivista.eurojus.it, 2 ottobre 2020; C. FAVILLI, *Il patto europeo sulla migrazione e l'asilo: "c'è qualcosa di nuovo, anzi d'antico"*, in www.questionegiustizia.it, 2 ottobre 2020; P. DE PASQUALE, *Il Patto per la migrazione e l'asilo: più ombre che luci*, in *I Post di AISDUE*, II, 2020, Focus "La proposta di Patto su immigrazione e asilo", n. 1, 5 ottobre 2020; F. MAIANI, *A "Fresh Start" or One More Clunker? Dublin and Solidarity in the New Pact*, in www.eumigrationlawblog.eu, 20 ottobre 2020; G. MORGESE, *La solidarietà tra Stati membri dell'Unione europea nel nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo*, in *I Post di AISDUE*, II, 2020, Focus "La proposta di Patto su immigrazione e asilo", n. 2, 23 ottobre 2020.

Andando con ordine: sono mantenute, senza apportare modifiche, la proposta di un [regolamento qualifiche](#), della [direttiva accoglienza](#), il [regolamento per la creazione di un'Agenzia europea per l'asilo](#), il [regolamento che definisce un quadro europeo per il reinsediamento e l'ammissione umanitaria](#), la proposta di rifusione della direttiva rimpatri avanzata nel 2018.

In particolare, per il momento, non si propone nessuna modifica delle proposte del regolamento qualifiche e della direttiva sulle condizioni di accoglienza, avanzate nel 2016, ma si auspica che gli accordi politici raggiunti siano approvati al più presto⁶. La prima dovrebbe armonizzare ulteriormente i «criteri per la concessione della protezione internazionale chiarendo i diritti e gli obblighi dei beneficiari e stabilendo quando la protezione debba cessare»⁷. La seconda dovrebbe sia garantire migliori condizioni di accoglienza, oltretutto fornite solo nello Stato membro competente per disincentivare gli spostamenti non autorizzati, sia meglio definire le condizioni di trattenimento.

Dato che la Commissione non ha ancora pubblicato nuove proposte in merito, in questa sede si ricordano alcuni punti delle proposte precedenti, già finalizzate ad impedire i movimenti secondari⁸. Si rammenta brevemente che alcune disposizioni della precedente proposta di un regolamento qualifiche⁹ rivelavano già profili di criticità perché, dal punto di vista dei diritti accordati ai richiedenti protezione internazionale, introducevano alcuni obblighi sia in capo ai beneficiari che allo Stato. Ad esempio, il nuovo art. 4 tra gli obblighi del richiedente protezione internazionale includeva quello di restare sul territorio nel corso della procedura.

Lo stesso obiettivo era stato perseguito nella proposta di una nuova direttiva accoglienza¹⁰. In questo caso, infatti, si prevedevano delle modifiche *mirate* alla direttiva sulle condizioni di accoglienza. Sebbene i piani non fossero dettagliati, emergeva l'intenzione di ridurre gli incentivi ai movimenti secondari, mantenendo in ogni caso le regole atte a garantire un trattamento dignitoso uniforme, così come stabilito dalla direttiva del 2013¹¹. In passato era già stato rilevato come, però, ciò

⁶ Un nuovo patto sulla migrazione e l'asilo, cit., 3.

⁷ Già nella relazione di accompagnamento alla proposta di regolamento del 2016 si legge: «(...) i tassi di riconoscimento risultano ancora divergenti tra gli Stati membri e manca altresì una convergenza per quanto riguarda le decisioni sul tipo di status di protezione concesso da ciascuno Stato», COM(2016) 466 final, 2016/0223 (COD), 4.

⁸ Il divieto di movimenti secondari è specificato nell'art. 29, ai sensi del quale: «I beneficiari di protezione internazionale non hanno il diritto di soggiornare in uno Stato membro diverso da quello che ha concesso la protezione. Ciò non pregiudica il loro diritto di presentare domanda di soggiorno ed essere ammessi a soggiornare in altri Stati membri ai sensi delle pertinenti disposizioni della normativa dell'Unione e nazionale, né il loro diritto di circolare liberamente in conformità alle condizioni di cui all'articolo 21 della convenzione di applicazione dell'accordo di Schengen. 2. Il beneficiario che sia individuato in uno Stato membro diverso da quello che gli ha concesso la protezione privo del diritto di soggiornarvi in conformità alla pertinente normativa dell'Unione o nazionale è sottoposto alla procedura di ripresa in carico quale definita all'articolo 20, paragrafo 1, lettera e), del regolamento (UE) XXX/XXX (regolamento Dublino)».

⁹ Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante norme sull'attribuzione a cittadini di paesi terzi o apolidi della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, su uno status uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria e sul contenuto della protezione riconosciuta, che modifica la direttiva 2003/109/CE del Consiglio, del 25 novembre 2003, relativa allo status dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo, COM(2016) 466 final del 13 luglio 2017.

¹⁰ Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale (rifusione), COM(2016) 465 final del 13 luglio 2016.

¹¹ Si ricorda come la novità di maggior interesse nel 2013 aveva riguardato la modifica, sotto diversi profili, dell'art. 7, in merito alle condizioni di trattenimento, per opera degli articoli 8-11. Veniva, infatti, capovolta la logica

garantisce solo un «inderogable right to a minimum level of subsistence» per tutti, ma non di una regolamentazione puntuale, cosicché il margine di discrezionalità statale rimaneva elevato, così come i movimenti secondari¹².

La proposta, tuttavia, più che andare a colmare le lacune, cercava di raggiungere i propri scopi prevedendo mezzi per disincentivare i movimenti secondari mediante un approccio incentrato sulla “dissuasione”. Essa prevedeva, in particolare, un sistema di penalità (art. 8, articoli 13-15-16-17) ed introduceva un nuovo caso di detenzione nell'ipotesi in cui il richiedente non avesse rispettato l'obbligo di risiedere in un posto specifico, ove ci fosse stato il rischio che potesse tentare la fuga (art. 8, par. 3, lett. c).

Sempre al fine di evitare i movimenti secondari la Commissione propone due novità importanti. La prima riguarda l'idea di mettere mano alla direttiva sui permessi di soggiorno di lungo periodo, riducendo gli anni di soggiorno legale e ininterrotto nello Stato membro necessari per l'ottenimento da 5 a 3. Tale novità è finalizzata ad incentivare i beneficiari della protezione internazionale a rimanere nello Stato membro che ha concesso la protezione, con la prospettiva di ottenere lo *status* di soggiornanti di lungo periodo. Inoltre, «ciò contribuirebbe anche alla loro integrazione nelle comunità locali»¹³.

Un altro passo importante è garantire l'armonizzazione delle normative, anche attraverso «il futuro monitoraggio dei sistemi di asilo previsto dall'ultimo compromesso sulla proposta di una nuova Agenzia dell'Unione europea per l'asilo»¹⁴.

Infine, è considerato essenziale lo sviluppo del sistema Eurodac, di cui si propone una revisione per renderlo maggiormente coerente con gli obiettivi dell'intervento complessivo¹⁵. Le modifiche, infatti, includono il conteggio dei singoli richiedenti piuttosto che delle richieste di protezione, al fine di contribuire ad applicare le nuove disposizioni sul trasferimento di responsabilità all'interno dell'UE, evitare movimenti non autorizzati verso altri Stati membri, facilitare il trasferimento e garantire un miglior monitoraggio dei rimpatriati.

3. La saga Dublino continua. – La Commissione afferma di aver recepito l'urgenza di una modifica del regolamento Dublino e auspica un accordo politico sui suoi principi fondamentali entro la fine del 2020¹⁶. Su di esso è riposta anche la maggiore attenzione mediatica in quanto rappresenta il simbolo del fallimento delle politiche di asilo precedenti e il nodo nevralgico sul quale erano naufragate le trattative

del sistema, prevedendo che il trattenimento fosse l'*extrema ratio*, imponendo agli Stati l'obbligo di stabilire delle misure alternative ed indicando specificatamente i casi in cui esso potesse essere disposto. Negli articoli seguenti si specificano anche le garanzie minime per i trattenuti (art. 9), le condizioni del trattenimento (art. 10) e le disposizioni con riguardo alle persone vulnerabili e/o con esigenze di accoglienza particolari (art. 11).

¹² E. TSOURDI, *EU Reception conditions: a dignified standard of living for asylum seekers?*, in V. CHETAIL E AL. (eds.), *Reforming the CEAS*, Leiden, 2016, 316.

¹³ Un nuovo patto sulla migrazione e l'asilo, cit., 6-7. La proposta è contenuta nell'art. 71 della Proposta di regolamento sulla gestione dell'asilo e della migrazione, COM(2020) 610 final, 23 settembre 2020.

¹⁴ Un nuovo patto sulla migrazione e l'asilo, cit., 7.

¹⁵ Proposta modificata di regolamento sull'istituzione di "Eurodac", COM(2020) 614 final, 23 settembre 2020.

¹⁶ Un nuovo patto sulla migrazione e l'asilo, cit., 5.

intercorse tra gli Stati nel 2016. L'intenzione di ripartire sembrerebbe chiara fin dalla forma. Il regolamento cambia nome e diviene il regolamento sulla gestione dell'asilo e della migrazione¹⁷. In realtà, al di là della nuova denominazione, la struttura portante rimane la stessa, come ammette la stessa Commissione¹⁸. Essa fa tesoro di quanto segnalato nella giurisprudenza della CGUE e promuove un nuovo meccanismo di solidarietà¹⁹; tuttavia, invece di partire dalla storica risoluzione del 16 novembre 2017, con la quale il Parlamento aveva approvato gli emendamenti alla proposta della Commissione che modificavano radicalmente il sistema, decide di ripartire dall'originaria proposta del 2016.

I criteri di determinazione della responsabilità sono indicati nel capitolo II della proposta²⁰. Il criterio dello Stato di primo ingresso irregolare è confermato e la responsabilità dello Stato allungata a 3 anni, invece che i 12 mesi attuali.

Riprendendo due modifiche già presenti nella proposta del 2016, sono valorizzati i legami familiari, ovvero la presenza in uno Stato membro dei fratelli del richiedente protezione internazionale e la costituzione di legami sorti durante il viaggio per giungere in UE, il quale può durare anche mesi. Modifiche ritenute da Chiara Favilli «potenzialmente significative, se solo saranno accompagnate dalla semplificazione della prova dell'esistenza dei legami familiari, sulla quale la proposta introduce qualche timida indicazione»²¹. Risulta completamente nuova, invece, la valorizzazione dei legami sociali attraverso l'introduzione del criterio della titolarità di un diploma conseguito in un Paese membro.

Se i criteri generali rimangono pressoché immutati, gli interventi sulla cessazione della competenza sono rilevanti e vanno nel senso di contenere ancora una volta i movimenti secondari. La strategia è quella di limitare le deroghe ed irrigidire gli obblighi in capo ai richiedenti protezione internazionale. Si prevede che la responsabilità resti in capo allo Stato, fino a quando non si applichino le norme in materia rimpatri o di ricollocamenti, oppure nel caso in cui un altro Stato membro applichi la clausola discrezionale (esercitabile solo per motivi familiari) o non effettui in tempo il trasferimento verso lo Stato competente.

Questo meccanismo così rigido, nell'ottica della Commissione, può operare solo insieme ad altri due strumenti: uno vecchio, i ricollocamenti, e uno nuovo, la “sponsorizzazione dei rimpatri”, il cui funzionamento si spiegherà nei prossimi paragrafi.

¹⁷ Proposta di regolamento sulla gestione dell'asilo e della migrazione, COM(2020) 610 final, 23 settembre 2020.

¹⁸ COM(2020) 610 final, 17: «Gli attuali criteri di determinazione della responsabilità sono sostanzialmente mantenuti».

¹⁹ Sentenza del 2 aprile 2020, cause riunite C-715/17, C-718/17 e C-719/17, *Commission c. Polonia, Ungheria e Repubblica ceca*.

²⁰ Si propone di applicare a cascata cinque criteri: l'interesse superiore del minore, lo Stato membro in cui ad un familiare è concessa la protezione internazionale o è ancora un richiedente; in caso contrario, lo Stato membro che ha rilasciato un documento di soggiorno o un visto; lo Stato membro in cui un istituto di istruzione ha rilasciato un diploma o una qualifica; solo se nessuno di tali criteri si applica, lo Stato membro di ingresso irregolare è responsabile l'esame della domanda, a condizione che la domanda sia registrata entro tre anni dalla ingresso irregolare.

²¹ C. FAVILLI, *op. cit.*

Alla luce di ciò risulta evidente il motivo per il quale l'approvazione della proposta di rifusione della direttiva rimpatri avanzata nel 2018²² rimane «una priorità fondamentale per eliminare le scappatoie e snellire le procedure, in modo che l'asilo e il rimpatrio operino nell'ambito di un unico sistema»²³. Risulta, dunque, essenziale applicare gli strumenti interni, ma altresì intensificare la cooperazione con i Paesi terzi.

4. Screening, procedure di frontiera e rimpatri. – Forse una delle novità più radicali riguarda l'istituzione di «procedure di frontiera fluide»²⁴, le quali dovrebbero permettere di far funzionare il complesso meccanismo di Dublino, diminuendo il numero degli ingressi. L'intento è quello di anticipare l'esame della domanda attraverso una nuova procedura per stabilire rapidamente lo *status* all'arrivo. In particolare, si tratterebbe di introdurre una procedura di *screening*, effettuata nelle zone di frontiera per un periodo massimo di cinque giorni, «applicabile a tutti i cittadini di Paesi terzi che attraversano la frontiera esterna senza autorizzazione»²⁵. I destinatari sarebbero persone che, pur non rispettando le condizioni di ingresso nell'UE, chiedono la protezione internazionale durante i controlli alle frontiere, persone portate a terra in operazioni di ricerca e soccorso in mare e persone fermate all'interno del territorio se hanno eluso i controlli ai confini esterni. Lo *screening* dovrebbe comprendere l'identificazione, i controlli sanitari e di sicurezza, il rilevamento delle impronte digitali e la registrazione nella banca dati Eurodac.

In sostanza, si propone di estendere a tutta l'Unione europea il sistema *hotspot*. Da questo punto di vista, sembrerebbe attuarsi il principio di solidarietà in quanto «to provide for a hotspot approach that reflects solidarity, the EU should establish European hotspots where the provisions of the Reception directive are applied as minimum standards»²⁶. Tuttavia, rimane ancora irrisolto il problema della detenzione dei migranti²⁷.

Secondariamente, si intende modificare la proposta avanzata nel 2016 di un regolamento procedure, affinché si uniscano in un unico veloce strumento legislativo le procedure di asilo e di rimpatrio. L'obiettivo è quello di permettere un uso più efficace e al tempo stesso flessibile delle procedure di frontiera come seconda fase del processo²⁸.

²² Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di Paesi terzi il cui soggiorno è irregolare (rifusione), COM(2018) 634 final, 12 settembre 2018.

²³ Un nuovo patto sulla migrazione e l'asilo, cit., 3.

²⁴ Ivi, p. 4.

²⁵ Proposta di regolamento che introduce uno *screening* dei cittadini di Paesi terzi alle frontiere esterne, COM(2020) 612 final, 23 settembre 2020.

²⁶ E. BROUWER, C. RIJEN, R. SEVERIJS, *Sharing responsibility: A Proposal for a European Asylum System Based on Solidarity*, in www.eumigrationlawblog.eu, 17 febbraio 2016.

²⁷ Sulle lesioni dei diritti nei centri di identificazione, si v. Senato della Repubblica, XVII legislatura, Commissione straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani, *Rapporto sui centri di identificazione ed espulsione in Italia*, febbraio 2016, 17 ss.; Camera dei Deputati, venerdì 29 aprile 2016, Interpellanza urgente n. 2-01354 dell'on. D. Duranti ed altri sulla situazione degli hotspot presenti sul territorio italiano, nel quadro delle politiche di accoglienza dei migranti; Amnesty International, *Hotspot Italia. Come le politiche dell'Unione europea portano a violazioni dei diritti di rifugiati e migranti*, 2016, 16 ss.

²⁸ Proposta modificata di regolamento che istituisce una procedura comune di protezione internazionale nell'Unione e abroga la direttiva 2013/32/UE, COM(2020) 611 final, 23 settembre 2020.

Al termine dello *screening*, infatti, tutte le persone interessate dovrebbero essere indirizzate alla relativa procedura, normale o di frontiera, o direttamente rimpatriate. Qualora una persona chieda asilo, il suo caso può (e non deve) essere esaminato con la procedura di frontiera la quale è una procedura veloce, che non dovrebbe superare le 12 settimane, prorogabile di 8 settimane in tempi di crisi.

La procedura di frontiera può trovare applicazione nei confronti dei richiedenti protezione internazionale la cui richiesta è fraudolenta, abusiva o se essi costituiscono una minaccia per la sicurezza nazionale. A questi si aggiunge anche il caso dei richiedenti che siano cittadini di Paesi con bassi tassi di riconoscimento.

Le nuove regole specificano che «per coloro la cui domanda è stata respinta nell'ambito della procedura di asilo alla frontiera, si applicherebbe immediatamente una procedura unionale di rimpatrio alla frontiera»²⁹.

La velocizzazione sarebbe perseguita anche mediante il ricorso a procedure accelerate in caso di Paesi definiti sicuri, in merito ai quali la Commissione rileva che «nel prosieguo dei negoziati sarà particolarmente importante raggiungere un maggiore grado di armonizzazione dei concetti di "Paese di origine sicuro" e di "Paese terzo sicuro" partendo dalle precedenti discussioni interistituzionali, mediante elenchi a livello dell'Unione che individuino Paesi quali quelli dei Balcani occidentali»³⁰.

I diritti fondamentali sarebbero rispettati mediante un meccanismo di controllo indipendente. Gli Stati membri sarebbero tenuti ad istituire tale Agenzia indipendente, la quale dovrà seguire gli orientamenti proposti dall'Agenzia per i diritti fondamentali. Questo meccanismo, che sembra rappresentare un passo in avanti, si aggiungerebbe al meccanismo di valutazione di Schengen, alle valutazioni di vulnerabilità di Frontex e ai monitoraggi effettuati dalla nuova Agenzia dell'Unione europea per l'asilo e dalla Commissione, che avvierà le procedure di infrazione, se necessario.

Nonostante tutti questi controlli, non si può non riflettere sul fatto che: «Se tali misure saranno approvate, diventerà ancora più problematico conciliare la politica del contenimento dei flussi, le procedure di pre-ingresso, di frontiera e accelerate con l'articolo 10, 3° co., della nostra Costituzione, che riconosce un diritto di asilo a coloro che non si vedono riconosciute le libertà democratiche sancite nella stessa Costituzione»³¹.

L'unico caso in cui sembra che alla velocizzazione siano preferite le tutele concerne i soggetti vulnerabili, che, infatti, sono esclusi dalle procedure accelerate; nei loro confronti, soprattutto per i minori, sono intensificati i vecchi strumenti, tenendo anche conto delle loro esigenze in un'ottica di inclusione³².

²⁹ Un nuovo patto sulla migrazione e l'asilo, cit., p. 5.

³⁰ *Ibidem*.

³¹ C. FAVILLI, *op. cit.*

³² Comunicazione sulla protezione dei minori migranti che raccomanda una serie completa di misure per rafforzare la protezione dei minori in ogni fase del processo migratorio, COM(2017) 211 final, 12 aprile 2017.

5. Il sistema di preparazione e risposta alla crisi. Ritornano le ricollocazioni.

– Gli anni passati hanno insegnato ad affrontare la crisi sia attraverso elementi strutturali, quali il regolamento Dublino, sia strumenti flessibili ed agili. Per questo motivo il nuovo programma di preparazione e di risposta alle crisi nel settore della migrazione³³ terrà conto sia dell'approccio *hotspot*, applicato all'intera Unione e non solo agli Stati di confine, sia di un nuovo strumento legislativo, il quale preveda delle misure temporanee e straordinarie necessarie per far fronte alle crisi³⁴.

Si recuperano le ricollocazioni, ma rivedendole. Sono inserite delle misure *alternative* e che dovrebbero, almeno in teoria, superare le riluttanze degli Stati del gruppo di Visegrad ostili alle ricollocazioni. La fragilità della solidarietà europea, infatti, era emersa fin dalla prima delle due decisioni sulle ricollocazioni, il cui funzionamento, originariamente concepito quale obbligatorio, era stato trasformato in volontario per superare le resistenze di alcuni Stati³⁵. Per poi ritornare ad essere obbligatorio con la seconda decisione³⁶, causando le ostilità di alcuni Governi³⁷.

Il nuovo meccanismo di solidarietà consta di quattro fasi.

Nella prima fase, la Commissione, di propria iniziativa o su richiesta di uno Stato membro, valuta, tenendo conto di tutte le informazioni disponibili, se il sistema dello Stato membro è sotto pressione o è a rischio di pressione e, se ciò è confermato, innesca il meccanismo di solidarietà.

Nella seconda fase la Commissione dovrebbe indicare in una relazione le misure necessarie per affrontare la situazione, previa consultazione con tale Stato membro. Tali misure potrebbero consistere nelle ricollocazioni, nelle sponsorizzazioni dei rimpatri, nonché in «altre misure».

Per quanto riguarda le ricollocazioni, non sono di certo una novità e non sono state immuni da critiche. L'obbligatorietà dei trasferimenti ha destato molte perplessità, perché, non tenendo conto di alcun legame reale che il richiedente asilo potrebbe avere con un Paese membro, porta quest'ultimo a tentare di eludere le procedure di identificazione³⁸. Abbiamo visto come il nuovo regolamento sulla gestione dell'asilo e della migrazione sembra dare maggior spazio proprio ai legami familiari e sociali.

³³ Raccomandazione della Commissione su un meccanismo dell'UE di preparazione e di gestione delle crisi connesse alla migrazione e loro gestione (Programma di preparazione e di risposta alle crisi nel settore della migrazione), C(2020) 6469, 23 settembre 2020.

³⁴ Proposta di regolamento concernente le situazioni di crisi e di forza maggiore nel settore della migrazione e dell'asilo, COM(2020) 613 final, 23 settembre 2020.

³⁵ Risoluzione dei rappresentanti dei governi degli Stati membri riuniti in sede di Consiglio sulla ricollocazione, dalla Grecia e dall'Italia, di 40.000 persone in evidente bisogno di protezione internazionale del 20 luglio 2015.

³⁶ Le quote sono indicate negli allegati I e II della decisione del Consiglio europeo n. 1601/2015 del 22 settembre 2015, che istituisce misure temporanee nel settore della protezione internazionale a beneficio dell'Italia e della Grecia.

³⁷ All'esito della votazione relativa all'adozione della decisione avevano votato contro Repubblica Ceca, Romania, Slovacchia e Ungheria.

³⁸ In merito, Ska Keller, relatore della Commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni (LIBE), si era pronunciato, affermando che sebbene «non abbiano il diritto di scegliere lo Stato membro verso cui essere ricollocati, è opportuno tener conto, per quanto possibile, delle loro esigenze, delle loro preferenze e delle loro

Sono poi rivisti i criteri di calcolo delle quote dei contributi di solidarietà di ciascun Stato membro³⁹. Il calcolo si basa su due criteri di uguale peso: la dimensione della popolazione e il PIL totale di uno Stato membro. Questa semplice chiave di distribuzione è completata da elementi di flessibilità intesi a tenere conto degli sforzi compiuti dagli Stati membri in passato e a riflettere il numero di domande di asilo che ricevono.

La sponsorizzazione dei rimpatri rappresenta una nuova forma di contributo di solidarietà attraverso la quale uno Stato UE si impegna a rimpatriare i migranti irregolari per conto di un altro Stato UE. Nei loro piani di risposta di solidarietà, gli Stati membri potranno scegliere le nazionalità della quale desiderano sponsorizzare il ritorno. Qualora le persone che lo Stato membro si è impegnato a rimpatriare non lo facciano entro 8 mesi (o 4 mesi in una situazione di crisi), saranno trasferite nel territorio dello Stato sponsor per completare la procedura di rimpatrio.

Infine, le altre misure sono individuate in consultazione con lo Stato UE coinvolto e sono finalizzate a fornire sostegno operativo e a rafforzare la “*capacity building*”, ovvero la capacità di uno specifico Stato membro in materia di asilo, accoglienza o rimpatrio. I contributi possono anche includere misure intese a sostenere uno specifico Stato membro per quanto riguarda gli aspetti esterni della gestione della migrazione, ad esempio attraverso l’impegno con Paesi di origine o di transito non-UE o finanziamenti diretti a gestire la situazione in materia di asilo e migrazione in un Paese non-UE in cui si verificano gli arrivi.

Nella terza fase, tutti gli altri Stati membri dovrebbero presentare dei piani di risposta di solidarietà che indichino se desiderano adempiere ai loro obblighi mediante uno o più di questi strumenti. Nella quarta fase la Commissione dovrebbe rendere vincolanti le decisioni degli Stati.

Questo meccanismo di solidarietà, dovrebbe permettere di adattare il sistema di ricollocazioni in casi di crisi, ma altresì in tutti i casi di ingresso in seguito a ricerca e soccorso in mare.

D'altra parte, si prospetta l'introduzione di una nuova forma di protezione immediata in situazioni di crisi, in particolare per le «persone esposte a un rischio eccezionalmente elevato di violenza indiscriminata a causa di conflitti armati nel paese di origine»⁴⁰, la quale andrebbe a sostituire la protezione temporanea⁴¹.

qualifiche specifiche», in *Relazione sulla proposta di decisione del Consiglio che istituisce misure temporanee nel settore della protezione internazionale a beneficio dell'Italia e della Grecia*. Il fallimento delle ricollocazioni è attestato dai rilevamenti riportati in EU Commission, *Member States' Support to Emergency Relocation Mechanism*, giugno 2018, in ec.europa.eu e nella comunicazione dalla Commissione al Parlamento europeo, *Primo Report sulla ricollocazione e il reinsediamento*, COM(2016) 165 final, 28 settembre 2016.

³⁹ In passato la rigidità dei criteri era stata molto criticata. Prospettano alcuni dubbi sul sistema delle quote fisse anche C. FAVILLI, *La politica dell'Unione in materia d'immigrazione e asilo. Carenze strutturali e antagonismo tra gli Stati membri*, in *Quaderni costituzionali*, 2018, 361-388, spec. 376, e M. AMBROSINI, *L'asilo reticente: i diritti umani alla prova*, in *il Mulino*, 2015, 1024-1025.

⁴⁰ Un nuovo patto sulla migrazione e l'asilo, cit., 12.

6. La gestione integrata delle frontiere. – La solidarietà emerge con ancora più forza nel campo della gestione integrata delle frontiere, in particolare nel settore delle missioni di ricerca e di salvataggio in mare. L'incendio di Moria, sull'isola greca di Lesbo, divampato nella notte tra l'8 e il 9 settembre, è servito a ricordare al grande pubblico le gravi carenze amministrative e umanitarie alle frontiere esterne.

Si afferma che la gestione delle frontiere è una responsabilità di tutti i Paesi UE e si prevedono due iniziative. Prima di tutto «la Commissione avvierà il processo per la preparazione del documento strategico del ciclo politico e di attuazione strategico pluriennale la cui presentazione è prevista nel primo semestre del 2021»⁴². In secondo luogo, è prevista una riforma di Frontex, cui nella pratica è affidato un ruolo guida, sulla base del principio di condivisione delle responsabilità.

Più nello specifico, da una parte, la Commissione intende intensificare la cooperazione e il coordinamento tra gli Stati membri, tenendo anche conto del ruolo centrale che hanno ricoperto i soggetti privati nelle attività di ricerca e soccorso messe in atto negli ultimi anni⁴³. Dall'altra parte, al fine di evitare la criminalizzazione delle ONG, la Commissione fornisce orientamenti sull'effettiva attuazione delle norme dell'Unione in merito alla definizione e alla prevenzione del favoreggiamento dell'ingresso, del transito e del soggiorno illegale⁴⁴.

Per quanto riguarda le frontiere interne, la Commissione rileva come esse siano state messe a dura prova a causa dell'inefficienza del sistema di controlli alle frontiere esterne. Oltre alle misure già adottate⁴⁵, che proseguiranno, entro l'estate del 2021 la Commissione intende adottare una strategia sul futuro di Schengen volta a rafforzare il codice frontiere Schengen e il meccanismo di valutazione Schengen. Merita di essere ricordata anche l'idea di creare un *forum* Schengen, al fine di promuovere una cooperazione concreta mediante un programma di sostegno e cooperazione tra Stati⁴⁶.

7. Il rafforzamento della cooperazione con i Paesi terzi. – La solidarietà non è declinata solo come solidarietà interna, ma anche esterna. Ritorna prorompente il tema della esternalizzazione e della cooperazione con i Paesi di origine e di transito, in

⁴¹ Direttiva 2001/55/CE del Consiglio, del 20 luglio 2001, sulle norme minime per la concessione della protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati e sulla promozione dell'equilibrio degli sforzi tra gli Stati membri.

⁴² Un nuovo patto sulla migrazione e l'asilo, cit., 13.

⁴³ Raccomandazione della Commissione sulla cooperazione tra gli Stati membri riguardo alle operazioni condotte da navi possedute o gestite da soggetti privati a fini di attività di ricerca e soccorso, C(2020) 6468, 23 settembre 2020

⁴⁴ Orientamenti per l'attuazione delle norme dell'UE relative alla definizione e prevenzione del favoreggiamento dell'ingresso, del transito e del soggiorno illegali, C(2020) 6470, 23 settembre 2020.

⁴⁵ C(2017) 3349 final, 12 maggio 2017, e C(2017) 6560 final, 27 settembre 2017.

⁴⁶ Un nuovo patto sulla migrazione e l'asilo, cit., 16.

quanto la Commissione tiene conto che la migrazione è un fenomeno che non si può di certo fermare, ma solo gestire e, tra le righe, contenere⁴⁷.

Il Patto per la migrazione e l'asilo ribadisce essenzialmente le politiche esistenti. D'altro canto, se le proposte inerenti alle riforme legislative hanno incontrato molte opposizioni, la politica di esternalizzazione è proseguita in questi anni, anche con un certo successo in termini di riduzione degli arrivi, seppur con molte critiche sul piano del rispetto dei diritti fondamentali.

La Commissione auspica un sempre maggiore intensificarsi di relazioni con i Paesi vicini quali i Balcani occidentali, la Turchia e i Paesi del Nord Africa⁴⁸.

Si ammette che i finanziamenti non bastano, sebbene siano essenziali e vadano «sviluppati ulteriormente e in modo più coordinato nell'ambito dei programmi in tutte le pertinenti rubriche del bilancio dell'UE»⁴⁹. Il nome della politica rimane uguale ma, secondo la Commissione, cambia il paradigma, poiché i negoziati saranno svolti sulla base di un'analisi degli interessi dell'UE e dei partner al fine della costituzione di un «partenariato reciprocamente vantaggioso» attraverso un «approccio su misura».

Il patto intende basare tale nuovo approccio combinando diversi aspetti⁵⁰. La cooperazione, quindi, non può accontentarsi di aiuti finanziari per l'assistenza allo sviluppo o per la lotta al traffico di migranti. Questi interventi possono ridurre gli arrivi irregolari nell'UE e il numero dei soggiornanti irregolari, ma deve essere istituito, altresì, un efficace sistema di rimpatri pienamente integrato con la politica di riammissione. Senza accordi di riammissione stabili con i Paesi di provenienza e transito, infatti, tutto il sistema andrebbe in frantumi. A tal fine, la Commissione prevede di nominare un coordinatore per il rimpatrio, sostenuto da una nuova rete di Agenzie⁵¹.

Sono prospettati anche altri mezzi per incentivare la cooperazione con i Paesi terzi e limitare gli arrivi. Un esempio è l'uso della politica dei visti come strumento di pressione, in particolare il meccanismo della sospensione dei visti nel caso in cui vi sia un forte aumento delle domande di asilo infondate (art. 25, lett. a, del Codice sui visti).

La Commissione aggiunge, inoltre, degli scenari «win-win»⁵², ovvero i percorsi legali per la migrazione economica. Un primo esempio è il proposito di far progredire la raccomandazione relativa ai percorsi legali di protezione nell'UE e concludere

⁴⁷ Solo nel 2019 si sono registrati oltre 272 milioni di migranti internazionali; cfr. il rapporto dell'International Organisation for Migration (Organizzazione internazionale per le migrazioni), *World Migration Report 2020*, 2019, 2.

⁴⁸ Un nuovo patto sulla migrazione e l'asilo, cit., 20. Cfr. relazione sullo stato di attuazione dell'agenda europea sulla migrazione, COM(2019) 481 final, 16 ottobre 2019.

⁴⁹ Conclusioni del Consiglio europeo del 21 luglio 2020, paragrafi 19, 103, 105, 111 e 117.

⁵⁰ In particolare, parla di promuovere la cooperazione in materia di rimpatrio, riammissione e reinserimento; rafforzare le capacità dei Paesi partner gestione della migrazione e governance, anche sulla gestione delle frontiere e sulla lotta contro i migranti irregolari; proteggere i rifugiati e le persone bisognose di protezione e il sostegno ai Paesi ospitanti dei rifugiati, costruendo opportunità economiche, in particolare per giovani e affrontando le cause profonde della migrazione irregolare; sostenere la migrazione legale ben gestita, anche attraverso nuove *talent partnerships*.

⁵¹ Un nuovo patto sulla migrazione e l'asilo, cit., 23, ove si invoca un sempre maggior coinvolgimento delle Agenzie dell'UE.

⁵² D. THYM, *op. cit.*

rapidamente i negoziati sul regolamento quadro sul reinsediamento e l'ammissione umanitaria⁵³. Un altro importante incentivo consiste nello sviluppare dei partenariati volti ad attirare talenti. A tal fine, occorrerà anche rivedere il regime dei visti, in particolare concludere i negoziati sulla proposta di modificare l'attuale direttiva "Carta blu UE" (direttiva 2009/50/CE)⁵⁴.

8. La parola passa alle ONG. – Questa rivoluzione proclamata, che in alcuni tratti appare più come una restaurazione, ha suscitato, come preannunciato, molte critiche⁵⁵. Il 6 ottobre, alla comunicazione hanno fatto seguito delle raccomandazioni indirizzate ai Rappresentanti permanenti in Europa [degli Stati membri dell'Unione?], ai membri della Commissione LIBE del Parlamento europeo e ai *leader* dei gruppi politici, redatte da una rete di oltre 70 associazioni europee⁵⁶. Le raccomandazioni sono elencate dopo una serie di valutazioni delle ONG, che in questa sede si intende sintetizzare. Le valutazioni ruotano intorno a tre domande principali, alle quali alcune risposte sono già state date nei precedenti paragrafi, ma sulle quali si ritiene necessario ritornare: “Le proposte sono in grado di garantire, nella legge e nella pratica, il rispetto degli standard legali internazionali e dell'UE?”, “Contribuiranno a una più equa condivisione delle responsabilità per l'asilo in Europa e nel mondo?”, “Funzioneranno in pratica?”.

Per quanto riguarda il rispetto degli standard legali internazionali e dell'UE, la “sponsorizzazione del rimpatrio” mostra poca attenzione ai diritti umani, ponendo sullo stesso piano politiche di ritorno e di protezione. In particolare, preoccupa la mancanza di un monitoraggio nel caso in cui, trascorsi otto mesi, i richiedenti asilo debbano essere trasferiti presso lo “Stato sponsor”, ovvero in uno Stato i cui governi non accettano la ricollocazione.

Il medesimo disinteresse nei confronti dei diritti umani lo si riscontra nelle procedure, sotto diversi, troppi, punti di vista. Si rileva, innanzitutto, che alla loro base vi siano due presupposti errati: «il primo è che la maggior parte delle persone che arrivano in Europa non abbia esigenze di protezione, il secondo è che la valutazione

⁵³ Raccomandazione della Commissione relativa ai percorsi legali di protezione nell'UE: promuovere il reinsediamento, l'ammissione umanitaria e altri percorsi complementari, C(2020) 6467, 23 settembre 2020.

⁵⁴ Proposta di Direttiva del Parlamento e del Consiglio sulle condizioni di ingresso e soggiorno dei cittadini di Paesi terzi che intendano svolgere lavori altamente specializzati, COM(2016) 378 final, 7 giugno 2016.

⁵⁵ Si v. P. BAROLO, *Un Patto sulle migrazioni che manca di coraggio*, in *Il Corriere della Sera*, 27 settembre 2020; S. FABBRINI, *La tirannia delle minoranze soffoca la UE*, in *Il Sole24ore*, 27 settembre 2020. V. anche l'opinione espressa il 23 settembre 2020 da Eve Geddie, Amnesty International's EU Advocacy Director: «Pitched as a fresh start, this pact is, in reality, designed to heighten walls and strengthen fences. Rather than offering any new approach to facilitate bringing people to safety, this appears to be an attempt to rebrand a system which has been failing for years, with dire consequences. This pact will do nothing to alleviate the suffering of thousands of people stuck in camps on the Greek islands, or in detention centres in Libya. Nor will it provide the needed support to countries where people seeking safety first arrive. While the commitment to monitor abuses at the borders is welcome, this does not make up for the fact that the pact makes detention the norm and relies on deterrence, containment in camps and cooperation with abusive governments»; in www.amnesty.org.

⁵⁶ La lista delle organizzazioni firmatarie e le raccomandazioni sono reperibili su www.ecre.org. La versione in italiano è reperibile sul sito dell'ASGI, in www.asgi.it.

delle richieste di asilo possa essere eseguita facilmente e rapidamente»⁵⁷. Quest'ultima idea, invece, ha il solo effetto di minare i diritti dei richiedenti asilo. Si continua, infatti, ad avvalersi della detenzione. Se durante lo *screening* «non è chiaro dove saranno sistemate le persone e in che modo verranno rispettati gli standard di accoglienza», il principio secondo cui la detenzione dovrebbe essere applicata solo come misura di ultima istanza nel contesto delle procedure di frontiera è eliminato del tutto. Rassicura che, almeno, sia introdotto un monitoraggio indipendente del rispetto dei diritti fondamentali alla frontiera, il quale, però, «deve essere esteso oltre la procedura di screening, deve essere indipendente dalle autorità nazionali e deve coinvolgere organizzazioni come le ONG».

Inoltre, sia l'aggiunta dell'applicazione della la procedura accelerata in frontiera nel caso dei richiedenti che siano cittadini di Paesi con bassi tassi di riconoscimento, sia il recupero dei concetti di “Paesi di origine sicura” e di “Paesi terzi sicuri” avranno come conseguenza che le procedure saranno quasi unicamente «determinate dal paese di origine della persona interessata» a detrimento del suo diritto individuale all'asilo.

Questo quadro peggiora ulteriormente nelle situazioni di crisi, poiché gli Stati membri possono disattendere importanti norme di salvaguardia e, di conseguenza, larga parte delle persone che arrivano in Europa sarà soggetta a una procedura di “serie b”.

Non si scorgono novità nemmeno sul fronte delle esternalizzazioni, dove si guarda ancora all'assistenza allo sviluppo, ai regimi di visti e ad altri strumenti prevalentemente nell'ottica di *comprare* i Paesi terzi e convincerli a cooperare in materia di controllo della migrazione e accordi di riammissione, piuttosto che nell'ottica di mettere in pratica delle sopraccitate politiche «win-win». Questa politica, secondo le ONG, rischia di sortire tre effetti negativi: contraddire l'impegno preso dall'UE a favore dei principi di sviluppo, minare la sua posizione internazionale, «consentire violazioni dei diritti umani, incoraggiare governi repressivi e creare maggiore instabilità».

Nel documento non sono presenti solo valutazioni negative, ma si riconoscono due segnali promettenti. Da una parte, l'Unione ha riconosciuto che sia in corso una crisi umanitaria e che occorra rafforzare il sostegno alla ricerca, al salvataggio e le azioni di solidarietà. Al contempo, però, le ONG ritengono sbagliato l'approccio: invece di dare indicazioni chiare ai governi, si suggerisce di monitorare gli standard di sicurezza sulle navi e collaborare con i soggetti privati. In pratica, sembrerebbe «che venga richiesto agli attori privati di aderire non solo alle leggi, ma anche a quelle politiche e pratiche riguardanti la “gestione della migrazione” che possono potenzialmente interferire con gli obblighi di ricerca e salvataggio».

In un altro ambito, si ritengono positive la proposta sui permessi di lungo periodo, la revisione del piano d'azione sull'inclusione e l'integrazione e l'istituzione di un gruppo di esperti per raccogliere le opinioni dei migranti per indirizzare la politica dell'UE.

⁵⁷ In realtà le statistiche indicano che la maggior parte delle persone che chiedono asilo in Europa negli ultimi tre anni hanno ricevuto una forma di protezione; cfr. ECRE, *Analysis of Asylum Statistics in Europe*, in www.ecre.org, 19 giugno 2020.

Per quanto riguarda la tanto proclamata condivisione di responsabilità, nel documento si ritiene che siano state perse molte opportunità. Si riconosce che è stata applicata «una qualche forma di solidarietà», tuttavia, resta il fatto che non è stato superato il criterio dello Stato di primo arrivo e la maggiore attenzione rivolta ai legami familiari non basta a modificare il sistema, così come non bastano i meccanismi di solidarietà che si avvicinano piuttosto a negoziati tra Stati. Ne è un esempio la complessità dell'attivazione del meccanismo di solidarietà «in caso di un numero elevato di persone in arrivo (“pressione migratoria”) o in caso di sbarchi dopo operazioni di ricerca e soccorso».

Secondariamente, la solidarietà è sofferente anche a causa delle proposte di riforma procedurale che «invece di ricalibrare la responsabilità tra gli Stati membri dell'UE, esacerbano la pressione sugli Stati membri alla frontiera esterna dell'UE e sui Paesi dei Balcani occidentali».

Un'ulteriore opportunità persa riguarda la mancanza di vere e proprie proposte a breve termine su percorsi sicuri e regolari verso l'Europa, infatti, «la Commissione europea ha solo invitato gli Stati membri a fare di più e ha convertito gli impegni degli Stati membri per il 2020 in un programma di due anni». D'altra parte, la necessità di sviluppare partenariati volti ad attirare talenti «non è stata riflessa nelle risorse, proposte o azioni sostenute nel patto».

Alla terza ed ultima domanda non viene fornita una risposta diretta, sebbene si affermi che alcune procedure del sistema appaiano di difficile applicazione, come il nuovo meccanismo di solidarietà. Non è nemmeno intenzione di chi scrive fornire una risposta a tale domanda, probabilmente la più complessa. Si intende solo condividere le critiche mosse nel documento del 6 ottobre. Al di là dei proclami, infatti, l'obiettivo principale del sistema di asilo europeo rimane la lotta alla migrazione irregolare. Poco spazio è lasciato alle politiche per incentivare quella regolare e i punti focali del sistema rimangono gli stessi.

Le maggiori novità concernono le procedure che, tuttavia, potrebbero continuare ad essere l'emblema delle falle del sistema: l'abbassamento degli standard di tutela dei diritti umani e il persistente maggior onere a carico dei Paesi di confine. Esse dimostrano, infatti, come «the law is not enough»⁵⁸. Sulla carta anche la direttiva procedure oggi in vigore è un insieme rigoroso di norme che abbracciano garanzie procedurali essenziali. Il problema sorge quando quelle regole devono essere messe in pratica.

Un «elemento trasversale e cruciale»⁵⁹ di questo sistema sono i rimpatri che, insieme alla cooperazione con i Paesi terzi, dovrebbero ridurre il numero degli arrivi e consentire al meccanismo dei ricollocamenti di funzionare. Se ciò non avvenisse ci troveremmo nuovamente ad interrogarci sulla realizzabilità di una politica migratoria comune che non consideri i migranti e i rifugiati solo come numeri, ma come esseri umani, con un nome e un cognome, un viso, una storia personale. Non può, tuttavia,

⁵⁸ D. THYM, *op. cit.*

⁵⁹ B. NASCIBENE, *op. cit.*

negarsi che vi è qualche segnale incoraggiante e che dimostra come sia sempre più forte l'intenzione di tradurre in politiche concrete e durature ciò che da tempo è chiesto con forza dalla società civile, ma solo proclamato dalle istituzioni europee.

La terza domanda, per il momento, rimane senza risposta.

Novembre 2020



SIOI

UNA Italy

OSSERVATORIO

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

Nuove sfide, stessi obiettivi? Il Consiglio europeo delinea le priorità strategiche dell'Unione per l'era post-Covid

Lorenzo Grossio

Dottorando di ricerca, Università degli Studi di Milano-Bicocca

Cultore della materia in Diritto dell'Unione europea, Università degli Studi di Torino

È pacificamente riconosciuto che le misure emergenziali adottate in seno all'Unione europea per il contrasto della pandemia da Covid-19, tra le quali va ricordato il divieto di spostamenti transfrontalieri non essenziali ed il conseguente ripristino dei controlli alle frontiere interne [comunicazione della Commissione [COM\(2020\) 115 final](#) – *COVID-19: restrizione temporanea dei viaggi non essenziali verso l'UE*], hanno messo a dura prova la funzionalità del mercato interno. Proprio quest'ultimo, che vede nella libera circolazione di persone, merci, capitali e servizi il proprio fondamento istituzionale, ha subito una limitazione senza precedenti delle libertà fondamentali ad esso connesse, giustificata dalla necessità di limitare la diffusione del contagio tra gli Stati membri. Nonostante le dette restrizioni siano state gradualmente revocate [si vedano le comunicazioni della Commissione [COM\(2020\) 399 final](#) – *Terza valutazione dell'applicazione della restrizione temporanea dei viaggi non essenziali verso l'UE*, nonché [COM\(2020\) 3250 final](#) – *COVID-19: Verso un approccio graduale e coordinato per il ripristino della libera circolazione e la revoca dei controlli alle frontiere interne*], il loro impatto ha costituito un vero e proprio test di resilienza per l'istituto della libera circolazione nel contesto del mercato unico.

Tale scenario ha richiesto nei mesi precedenti una profonda revisione delle priorità politiche dell'Unione. Un esempio lampante di tale fenomeno è rinvenibile nel dibattito circa il prossimo bilancio pluriennale 2021-2027, nel cui contesto gli Stati membri sono giunti a delineare un insieme di strumenti finanziari straordinari funzionali a sostenere le finanze pubbliche statali nella fase di ripresa dalle conseguenze nefaste della pandemia [si vedano le [conclusioni](#) del Consiglio europeo straordinario del 17-21 luglio 2020; per un'analisi relativa alla nuova linea di credito del MES si rinvia alla nota di Anna Pitrone in questo [Osservatorio](#)]. In un frangente come quello attuale, dove le principali restrizioni alla libera circolazione nel mercato unico sono state superate, il baricentro delle relazioni istituzionali dell'Unione si è ora spostato sulle direttrici di evoluzione futura del progetto di integrazione europea. In tale prospettiva, le conclusioni del Consiglio europeo dell'1-2 ottobre 2020 costituiscono un'importante occasione per esaminare lo stato dell'arte della ridefinizione degli obiettivi strategici dell'Unione, avendo altresì il merito di porre in luce l'eventuale impatto della pandemia nella selezione delle nuove priorità da perseguire nella successiva fase di ripresa. Il presente commento si concentra sui primi quindici punti delle predette conclusioni; i restanti paragrafi, essendo dedicati alle relazioni esterne dell'Unione, esulano dal tema in esame e non saranno pertanto trattati.

Il testo delle conclusioni delinea, in particolare, due macro-obiettivi strategici al fine di «raggiungere l'autonomia strategica mantenendo nel contempo un'economia aperta» [punto 3]. Il primo è costituito dal perfezionamento del mercato unico, una

scelta che non può certamente destare stupore alla luce degli effetti che la crisi sanitaria ha determinato nel contesto della libera circolazione. Quest'ultimo dibattito è stato caratterizzato da una doppia finalità, posta in evidenza dal Presidente Michel nel suo discorso dinanzi al Parlamento europeo: «cela a été l'occasion d'affirmer notre ambition de travailler ensemble non seulement pour réparer le marché intérieur, abîmé par la crise COVID-19, mais surtout pour améliorer le fonctionnement du marché intérieur, qui est une valeur centrale au cœur du projet européen» [[Report](#) by President Charles Michel at the European Parliament on the Special European Council of 1-2 October 2020]. In tale prospettiva, i capi di Stato e di governo degli Stati membri hanno ribadito la necessità di un approccio coordinato al fine di superare definitivamente le avversità causate dalla pandemia, riconoscendo allo stesso tempo che il pacchetto di strumenti finanziari straordinari approvato a luglio scorso costituisce la principale base economica per il futuro potenziamento del mercato interno nella fase di ripresa [par. 3].

Ridurre la frammentazione, esacerbata dalle misure nazionali di contrasto alla pandemia, e rimuovere gli ostacoli rimanenti alla piena funzionalità del mercato unico costituiscono le principali finalità generali poste dal Consiglio europeo. Esse trovano la loro concretizzazione nel piano delineato dalle conclusioni del Consiglio del 21 settembre 2020 su un mercato unico approfondito, i cui punti salienti sono stati citati e ripresi nel documento in esame. Tuttavia, leggendo il testo di entrambi i documenti, stupisce il fatto che la strategia in essi delineata riprenda in gran parte il piano di azione definito dalla Commissione già lo scorso 10 marzo 2020 [comunicazione della Commissione [COM\(2020\) 94 final](#) – *Piano d'azione a lungo termine per una migliore attuazione e applicazione delle norme del mercato unico*], ovvero precedentemente al pieno dispiegarsi della crisi sanitaria. Quest'ultimo documento trae origine da una valutazione dei principali ostacoli alla funzionalità del mercato unico effettuata dalla Commissione, anche attraverso una consultazione dei principali *stakeholders*, che ha individuato cinque barriere principali: scelte normative a livello nazionale e di UE, recepimento, attuazione e applicazione della legislazione, capacità amministrativa e pratiche negli Stati membri, contesto imprenditoriale e di consumo generale e cause di fondo non collegate alla politica pubblica, come la lingua o la cultura [si veda la comunicazione della Commissione [COM\(2020\) 93 final](#) – *Individuare e affrontare le barriere al mercato unico*].

Per quanto il precedente piano di azione fosse già particolarmente approfondito, nell'attuale mutato scenario post-pandemico ci si aspetterebbe una revisione delle priorità precedentemente individuate alla luce del nuovo contesto. Al contrario, i punti richiamati dal Consiglio europeo non si caratterizzano per particolare innovatività, risultando altresì abbastanza vaghi. Un esempio emblematico è rinvenibile al punto 2 del par. 4, nel quale si invitano gli Stati membri a «rimuovere i restanti ostacoli ingiustificati, in particolare nel settore dei servizi, e [ad] astenersi dal crearne di nuovi». Trattandosi di un obiettivo cristallizzato nella disciplina generale del mercato interno e nella costante giurisprudenza della Corte di giustizia, la sua inclusione nelle conclusioni in esame non riveste alcun carattere di innovatività. Considerazioni simili possono essere svolte in relazione al paragrafo dedicato allo sviluppo della *governance* economica mondiale, nel contesto del quale il Consiglio si limita ad indicare il sistema dell'Organizzazione mondiale del commercio quale modello da perseguire e potenziare.

Qualche limitato elemento innovativo è rinvenibile nel punto dedicato agli aiuti di Stato. Infatti, per quanto il testo sia anche in questo caso particolarmente reticente («garantire condizioni di parità nonché un contesto normativo e una disciplina per gli aiuti di Stato che siano propizi all'innovazione e favoriscano il pieno coinvolgimento delle PMI»), si rileva una presa di coscienza da parte delle istituzioni europee del ruolo chiave svolto da tale disciplina per la ripresa dell'economia europea. Tale concezione ha trovato fondamento già nel contesto del Quadro temporaneo adottato dalla Commissione, ove è stato riconosciuto che «l'applicazione mirata e proporzionata del controllo degli aiuti di Stato dell'UE serve ad assicurare che le misure di sostegno nazionali siano efficaci nell'aiutare le imprese colpite durante la pandemia di Covid-19, ma anche a consentire loro di riprendersi dalla situazione attuale» [[Testo consolidato](#) della comunicazione della Commissione COM(2020) 1863 final, così come modificata dalle comunicazioni COM(2020) 2215 final e COM(2020) 3156 final, par. 10]. Ciononostante, il quadro esaminato dimostra come la pandemia da Covid-19 abbia avuto un effetto generale molto limitato rispetto agli obiettivi di sviluppo futuro del mercato interno.

Il secondo macro-obiettivo, al quale è dedicato largo spazio nell'economia delle Conclusioni, è la costruzione del mercato digitale dell'Unione. Tale settore ha rivestito un ruolo fondamentale nel periodo emergenziale, garantendo continuità nella fruizione di servizi pubblici e privati durante la vigenza delle misure limitative della libertà personale. Inoltre, la Commissione aveva già avuto modo di sottolineare che la transizione digitale contribuisce ad una generale riduzione degli oneri amministrativi, garantendo conseguentemente un aumento del livello di efficienza del mercato interno [conclusioni del Consiglio del 21 settembre 2020, *cit.*]. Avendo la pandemia posto la chiara necessità di procedere ad un'accelerazione del processo di transizione digitale, già ritenuto una priorità per la Commissione von der Leyen [si vedano gli [orientamenti politici della Commissione 2019-2024](#), nonché la nota di Francesca Perrini in questo [Osservatorio](#)], il Consiglio europeo ha sottolineato la necessità di definire obiettivi di sviluppo ambiziosi ed a lungo termine. In tale prospettiva, i capi di Stato e di governo ripongono grande aspettativa nella futura proposta legislativa sui servizi digitali, invitando altresì la Commissione a definire le nuove tappe del processo di transizione entro marzo 2021.

Nell'attesa delle proposte della Commissione, il Consiglio ha delineato alcune prime linee programmatiche, articolate su alcuni capisaldi principali. Il primo ad essere trattato è il tema della cd. «sovranità digitale» dell'Unione, obiettivo imprescindibile per la piena funzionalità del nascente mercato unico digitale e già nei mesi precedenti alla pandemia [sul punto: J.P. Darnis, *Europa e Italia alla prova della sovranità tecnologica e digitale*, in [Affari Internazionali](#), 23 gennaio 2020]. Il tema è particolarmente complesso, in quanto l'ambito sostanziale in esame è caratterizzato dalla presenza di grandi attori privati, quali le multinazionali dell'*hi-tech*, che esercitano un'influenza notevole sullo sviluppo del settore. Dinanzi a tale scenario, il Consiglio europeo sembra essere consapevole che l'interazione tra potere pubblico e settore privato, seppur necessaria per la costruzione del mercato digitale UE, necessita di scelte normative funzionali a «salvaguardare i nostri valori nonché i nostri diritti fondamentali e la nostra sicurezza» [par. 7].

Il raggiungimento della sovranità digitale dell'Unione richiede altresì il dispiegamento di adeguate infrastrutture strategiche, tra le quali un ruolo di primo piano è nuovamente riconosciuto alla tecnologia 5G. Oltre a ribadire la necessità di una rapida attuazione del relativo piano della Commissione [par. 12], il Consiglio europeo ha ritenuto opportuno porre nuovamente l'accento sulle istanze relative alla sicurezza informatica delle rete 5G. Quest'ultimo richiamo, a cui è dedicato un intero paragrafo [l'11], conferma come gli strumenti delineati dalla Commissione per la cibersicurezza del 5G necessitano di ulteriore attenzione da parte dell'Unione e degli Stati membri. In particolare, il Consiglio europeo ha voluto porre l'accento sul controllo della filiera dei fornitori, operazione che richiede l'applicazione di criteri oggettivi comuni [su quest'ultimo punto mi sia consentito un rinvio alla mia precedente nota in questo [Osservatorio](#)].

La strategia delineata dal Consiglio europeo per il mercato digitale è completata da un richiamo alla necessità di una maggiore condivisione tra gli Stati membri ed interoperabilità dei dati sanitari (da perseguire entro il 2021) [par. 9], e dall'invito alla Commissione a sostenere un incremento degli investimenti nella ricerca nel settore dell'intelligenza artificiale [par. 13], nonché a presentare una nuova proposta legislativa in materia di identificazione elettronica e firme digitali ai fini dell'accesso del cittadino ai servizi digitali [par. 14]. Il testo di questi ultimi paragrafi si presenta quale particolarmente generale, lasciando intendere che la futura attuazione delle priorità ivi definite sarà chiamata altresì a definire più concretamente gli obiettivi individuati.

In conclusione, è opportuno riconoscere che la recente crisi sanitaria derivata dalla pandemia da Covid-19 ha avuto un effetto piuttosto limitato, almeno allo stato attuale, sugli obiettivi strategici dell'Unione relativi al mercato interno e digitale. Infatti, nonostante l'emergenza sanitaria sia stata citata a più riprese dal Consiglio europeo quale principale fattore di riflessione per lo sviluppo futuro del progetto europeo, le priorità politiche delineate nella riunione straordinaria dell'1-2 ottobre scorsi non presentano rilevanti caratteri di innovatività rispetto alle strategie avanzate tra la fine del 2019 e i primi mesi del 2020. Inoltre, il testo delle conclusioni analizzate si caratterizza per una buona dose di vaghezza e generalità, rendendo necessario un successivo ulteriore approfondimento. Ne deriva, dunque, un quadro in cui la puntuale definizione delle linee strategiche di sviluppo post-pandemico sarà riservata principalmente alla Commissione europea, invitata a più riprese dal Consiglio europeo a presentare nuove proposte legislative e a monitorare i processi in corso. Quest'ultima conclusione è corroborata dal fatto che il Consiglio europeo abbia deciso di discutere nuovamente le tematiche in esame solo nel marzo 2021 [par. 15], lasciando dunque un margine di tempo piuttosto ampio alla Commissione per approfondire le linee strategiche finora delineate. È pertanto possibile che l'approccio *prudente* dei capi di Stato e di governo comporti come conseguenza un nuovo protagonismo della Commissione rispetto al Consiglio europeo, il quale ultimo aveva assunto sempre più centralità negli ultimi mesi (soprattutto nel contesto della definizione del piano "Next Generation EU"). L'analisi degli sviluppi futuri delle relazioni istituzionali nel contesto della definizione linee strategiche di azione dell'Unione potrà confermare o smentire la conclusione proposta in questa sede.

Novembre 2020

Il conflitto in Nagorno-Karabakh e le risposte della Comunità internazionale

Valentina Anemoni

Dottoranda di Diritto internazionale, Università degli Studi di Bologna

Il conflitto tra Armenia e Azerbaigian relativo alla sorte del Nagorno-Karabakh e zone limitrofe si protrae ormai da un secolo. Da fine settembre si è nuovamente acuito, superando una fase di guerriglia pressoché costante, successiva alla guerra del 1994, e trasformandosi in un conflitto di rilevanza internazionale.

Il problema della tutela dei diritti delle minoranze e l'eventuale intervento umanitario da parte di Potenze estere non sono purtroppo una novità per la regione, come mostrano il conflitto nel Kosovo sul finire degli anni Novanta del secolo scorso¹, e il caso di Ossezia e Crimea, rispettivamente nel 2006 e nel 2014².

I due principi di diritto internazionale tra cui si genera una tensione in questa complicata vicenda sono, da un lato, il principio dell'integrità territoriale e l'*uti possidetis*, e, dall'altro, il principio di autodeterminazione dei popoli, entrambi enunciati nella [Carta ONU](#) come nell'[Atto finale di Helsinki del 1975](#). Ulteriormente, nella [Dichiarazione della Conferenza OSCE di Istanbul del 1999](#) viene ribadito come il principio dell'autodeterminazione dei popoli, invocato dagli armeni del Nagorno, non possa minare il principio della sovranità territoriale, ma piuttosto lo rafforzi. Questo aspetto è sottolineato anche dalla [Convenzione quadro del Consiglio d'Europa sulle minoranze nazionali del 1995](#) e da altri strumenti internazionali, quali la [Dichiarazione dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite sul diritto delle persone appartenenti alle minoranze nazionali, etniche, linguistiche o religiose del 1992](#) e la [Dichiarazione delle Nazioni Unite sui diritti dei popoli indigeni del 2007](#). Va peraltro rilevato come sia stato sostenuto che il diritto all'autodeterminazione si applichi ai popoli e non alle minoranze³. Se ne evince dunque come, secondo il diritto internazionale, la minoranza armena debba trovare il soddisfacimento dei propri diritti nell'ambito dell'ordinamento giuridico dello Stato in cui è stanziata, «senza metter in pericolo l'integrità territoriale dello Stato»⁴.

¹ Per un approfondimento su questo punto si vedano B. SIMMA, *NATO, the UN and the Use of Force: Legal Aspect*, in *European Journal of International Law*, 1999, 1 ss.; A. CASSESE, *Ex iniuria ius oritur: Are We Moving towards International Legitimation of Forcible Humanitarian Countermeasures in the World Community*, in *European Journal of International Law*, 1999, 23 ss.; E. MILANO, *Formazione dello Stato e processi di State-building nel diritto internazionale. Kosovo 1999-2013*, Napoli, 2013.

² V. BILKOVA, *Territorial (Se)Cession in Light of Recent Events in Crimea*, in E. MILANO, M. NICOLINI, F. PALERMO (eds.), *Law, territory and conflict resolution: law as a problem and law as a solution*, Boston, 2016, 194 ss.

³ N. RONZITTI, *Il conflitto del Nagorno-Karabakh e il diritto internazionale*, Torino, 2014, p. 11.

⁴ *Ivi*. Per approfondimenti sulla questione si veda A. TANCREDI, *In Search of a Fair Balance between the Inviolability of Borders, Self-determination and Secession in International Law*, in E. MILANO, M.

Questa è la direzione verso la quale anche il [Gruppo di Minsk](#)⁵ sembra orientare i negoziati.

Per individuare le ragioni del conflitto è necessario andare a ripercorrere brevemente la storia della zona del Caucaso. Già durante l'Impero russo, i territori armeni e tatars erano stati teatro di scontri. Con il venir meno dell'Impero e la creazione delle tre nazioni del Caucaso – Armenia, Azerbaigian e Georgia – le due nazioni protagoniste del conflitto in esame, una cristiana e l'altra musulmana, ripresero gli scontri per problemi relativi a confini e conflitti etnico-religiosi. In tale crogiuolo di conflitti spiccava la situazione del Nagorno-Karabakh, popolato in maggioranza da armeni, ma soggetto alla sovranità azera. Infatti, risale al 1918 il primo tentativo della popolazione armena nel Nagorno di proclamarsi indipendente. Il fallimento del tentativo portò questa regione, nella successiva epoca sovietica, ad essere ricompresa nel territorio dell'Azerbaigian, pur nel riconoscimento di una limitata autonomia.

Contestualmente alla dichiarazione di indipendenza di Armenia e Azerbaigian a seguito del collasso sovietico, anche la popolazione del Nagorno-Karabakh dichiarò la propria indipendenza, proclamandosi Repubblica dell'Artsakh. Quest'ultima non venne riconosciuta dall'Armenia né dal resto della comunità internazionale, segnando piuttosto l'inizio, nel gennaio 1992, di un conflitto armato tra Azerbaigian e Armenia per il controllo della regione. Tale conflitto continuò, a fasi alterne, creando ondate di profughi da entrambe le parti e numerosissime perdite umane fino alla firma del [Protocollo di Biškek](#) e della conseguente tregua, stabilita nel maggio 1994 tra Armenia, Azerbaigian e Nagorno-Karabakh, sotto l'egida del Gruppo di Minsk. La situazione in seguito alla tregua e perdurante fino ai giorni nostri vede la regione contesa a maggioranza armena quasi integralmente sotto il controllo dell'Armenia, impegnata anche nell'occupazione di altri sette distretti limitrofi.

La firma del Protocollo di Biškek, tuttavia, non costituisce la fine del conflitto. Negli anni successivi non si è mai riusciti a pervenire ad una soluzione diplomatica che risolvesse la situazione e mettesse d'accordo i due Paesi. Da allora, l'area è lacerata da una latente conflittualità e tensione, che più volte è sfociata in episodi violenti di maggiore o minore intensità, con un picco nel 2016 con la "guerra dei quattro giorni", fino ad arrivare a quello che si sta vivendo ai giorni nostri, che è il più lungo e sanguinoso conflitto dopo la guerra dei primi anni '90.

Del conflitto scatenatosi a seguito del venir meno del regime sovietico si occuparono anche le Nazioni Unite. Nel 1993 il Consiglio di Sicurezza adottò all'unanimità ben quattro risoluzioni – la [822 \(1993\)](#), la [853 \(1993\)](#), la [874 \(1993\)](#) e la [884 \(1993\)](#) –, le quali, pur non contenendo nessun riferimento esplicito al capitolo VII della Carta ONU, usano un linguaggio di natura prescrittiva che fa intendere come le stesse possano essere considerate implicitamente ricadenti sotto il capitolo VII della Carta ed aventi dunque un contenuto vincolante⁶.

NICOLINI, F. PALERMO, *op. cit.*, 90 ss.; J.F. ESCUDERO ESPINOSA, *Self-Determination and Humanitarian Secession in International Law of a Globalized World, Kosovo v. Crimea*, Cham, 2017.

⁵ Gruppo di lavoro istituito in seno all'OSCE allo scopo di incoraggiare una soluzione pacifica e negoziata della controversia tra Armenia e Azerbaigian, i tre *co-chair* sono Russia, Stati Uniti e Francia.

⁶ N. RONZITTI, *op. cit.*, p. 23.

Tali risoluzioni riaffermarono la sovranità e l'integrità territoriale dell'Azerbaijan, non riconoscendo dunque le pretese armene sulle zone a maggioranza armena in territorio azero. Viene poi ricordato il principio della inviolabilità delle frontiere e condannato l'uso della forza armata. Il Consiglio si pronunciò indirettamente anche sulla questione dell'indipendenza del Nagorno-Karabakh in termini negativi. Infatti, il Consiglio si riferì a quest'ultima come «region of the Azerbaijany Republic». Tale lettura è confermata dal riferimento alla popolazione armena residente in tale regione come «the Armenians of the Nagorny-Karabakh region of the Azerbaijany Republic» e dalla richiesta che il Consiglio indirizzò al Governo armeno di “esercitare influenza” sulla popolazione locale per garantire l'osservanza delle risoluzioni del Consiglio stesso.

A proposito della situazione, oltre al Consiglio di Sicurezza si pronunciò anche l'Assemblea generale dell'ONU. A partire dalla [risoluzione 48/114](#) del dicembre 1993, con la quale si concentrò in particolar modo sull'emergenza che ha colpito i profughi azeri in fuga dalle zone contese, l'Assemblea generale è di nuovo intervenuta nel 2006, con la [risoluzione 60/285](#), che esprime la preoccupazione di questo organo nei confronti del deterioramento dell'ambiente naturale delle zone occupate dell'Azerbaijan, soprattutto a causa dei numerosi incendi che hanno devastato la zona. Da ultimo, l'Assemblea è intervenuta nel 2008 con la [risoluzione 62/243](#), in cui riafferma la necessità del rispetto della sovranità e integrità territoriale della Repubblica dell'Azerbaijan e ribadisce come i confini precedenti al conflitto e violati dall'Armenia continuino ad essere riconosciuti internazionalmente. Con questa affermazione l'Assemblea va a rimarcare inoltre l'assenza di riconoscimento del Nagorno-Karabakh come Stato autonomo. È importante però sottolineare come questa risoluzione sia stata adottata con un folto numero di astensioni e sia stato lo stesso Azerbaijan a proporla e che i tre Stati *co-chair* del Gruppo di Minsk (Francia, Russia e USA) abbiano votato in senso contrario. Tali Stati hanno motivato il proprio voto contrario sostenendo la necessità di applicare ad entrambi gli Stati in conflitto, e non solo all'Armenia, principi fondamentali quali l'autodeterminazione dei popoli e il divieto di uso della forza.

Da questa breve analisi emerge chiaramente come la comunità internazionale non abbia mai messo in dubbio la qualificazione del Nagorno-Karabakh come territorio sottoposto alla sovranità dell'Azerbaijan e che pertanto l'Armenia stesse occupando illegalmente una parte di territorio azero, in violazione del diritto consuetudinario e in contrasto con le risoluzioni del Consiglio di sicurezza e dell'Assemblea generale.

Nelle settimane immediatamente successive all'insorgere del nuovo conflitto, a vent'anni dal primo, le Nazioni Unite hanno fatto sentire la loro voce in diverse modalità. Il Segretario generale ha infatti più volte esortato i due Stati a cessare il fuoco e a trovare una via diplomatica per risolvere le loro controversie e li ha richiamati all'impegno a rispettare il diritto internazionale umanitario. Il Segretario chiede anche a tutti gli attori internazionali di esercitare la propria influenza, affinché vengano deposte le armi e venga intrapresa la strada di una soluzione diplomatica, guidata dal Gruppo di Minsk⁷.

⁷ Segretario generale dell'ONU, *'Extremely Concerned' over Fresh Nagorno-Karabakh Hostilities, Secretary-General Condemns Use of Force, Calling for Return to Meaningful Talks*, 27 settembre 2020, <https://www.un.org/press/en/2020/sgsm20284.doc.htm>; *Condemning Continuing Escalation of Violence in Nagorno-Karabakh Conflict Zone, Secretary-General Appeals for Immediate Ceasefire, Return to*

Inoltre, si apprende da fonti stampa che già a fine settembre, in una riunione d'urgenza, il Consiglio di sicurezza ha sostenuto l'appello del Segretario generale, richiedendo all'unanimità la cessazione immediata dei combattimenti e la ripresa di negoziazioni costruttive, in una dichiarazione adottata a pochi giorni dallo scoppio del conflitto⁸. Anche in questo caso, ci si rivolge esclusivamente ai due Stati riconosciuti, senza menzionare l'Artsakh come soggetto autonomo.

L'approccio delle Nazioni Unite sembra dunque non essere mutato rispetto al ventennio passato, sebbene in questo momento l'Organizzazione, più che intenta a riaffermare la sovranità territoriale di Baku sembra maggiormente preoccupata ad interrompere le ostilità e soprattutto a fermare le ingenti perdite che entrambe le parti stanno subendo. Una lettura alternativa potrebbe essere nel senso che la riaffermazione da parte delle Nazioni Unite della sovranità dell'Azerbaijan sui territori contesi potrebbe preconstituire una forma di legittimazione di eventuali azioni, anche di natura armata, di questo Stato in quel territorio.

Oltre a questi interventi, contestuali alla ripresa violenta delle ostilità, appare opportuno un riferimento a un'altra risoluzione del Consiglio di sicurezza, di portata generale e che potrebbe essere collegata al conflitto in esame. Ci si riferisce alla [risoluzione 2532](https://www.un.org/press/en/2020/sgsm20311.doc.htm) del 1° luglio 2020, che richiamava tutte le nazioni ad una globale tregua di 90 giorni per far fronte alla pandemia in corso. Va infatti rilevato come l'Armenia figurì tra gli Stati maggiormente colpiti dal numero di contagi. Tuttavia, proprio durante il mese di luglio si sono verificati nuovi scontri tra Armenia e Azerbaijan, poi velocemente sedati, a differenza degli scontri attuali, dall'intervento dei *co-chair* del Gruppo di Minsk, congiuntamente alla richiesta di cessate il fuoco del Segretario generale dell'ONU. È curioso che, allora come adesso, in nessuna azione diplomatica sia stato fatto riferimento a questa recentissima risoluzione per condannare le ostilità riattivate nella regione.

La ripresa a fine settembre 2020 del conflitto in esame ha portato anche molti Stati a prendere una posizione al di fuori del contesto delle Nazioni Unite. Tra i primi Stati a pronunciarsi sul conflitto ci sono sicuramente Turchia e Russia, ma in qualche modo in maniera ribaltata rispetto agli anni precedenti. Ankara, che ha sempre dato il proprio sostegno politico a una soluzione diplomatica a favore dell'Azerbaijan, in questa occasione si è resa disponibile a sostenere “con ogni mezzo” Baku nel conflitto, accusando l'Armenia di essere una minaccia per la pace nel Caucaso. Di converso, la Russia, che nel 2016 era intervenuta duramente imponendo un cessate il fuoco, si mantiene più “neutrale”,

Negotiations, 5 ottobre 2020, <https://www.un.org/press/en/2020/sgsm20311.doc.htm>; *Secretary-General Welcomes Humanitarian Ceasefire Agreement between Azerbaijan, Armenia, Urges Global Support for Parties' Work towards Peaceful Resolutions*, 10 ottobre 2020, <https://www.un.org/press/en/2020/sgsm20328.doc.htm>; *Civilian Deaths 'Totally Unacceptable', Secretary-General Stresses, Condemning All Attacks on Populated Areas amid Conflict over Nagorno-Karabakh*, 18 ottobre 2020, <https://www.un.org/press/en/2020/sgsm20347.doc.htm>.

⁸ *Nagorno-Karabakh: UN urges ceasefire as Azerbaijan and Armenia dismiss talks*, in *The Guardian*, 30 settembre 2020, <https://www.theguardian.com/world/2020/sep/30/nagorno-karabakh-un-urges-ceasefire-as-azerbaijan-and-armenia-dismiss-talks>; *Haut-Karabakh: le Conseil de sécurité de l'ONU réclame un « arrêt immédiat des combats »*, in *Le Monde*, 30 settembre 2020, https://www.lemonde.fr/international/article/2020/09/30/haut-karabakh-le-conseil-de-securite-de-l-onu-reclame-un-arret-immediat-des-combats_6054134_3210.html; *UN Security Council discusses Nagorno-Karabakh fighting*, in *France 24*, 20 ottobre 2020 <https://www.france24.com/en/live-news/20201019-un-security-council-discusses-nagorno-karabakh-fighting>.

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

inneggiando alla cessazione del conflitto, nonostante sia legata all'Armenia dall'Organizzazione del Trattato di sicurezza collettiva ([Collective Security Treaty Organization, CSTO](#)), per il quale in caso di attacco subito vi sia l'obbligo di intervento in difesa di Yerevan. Finora, pare, che l'Armenia non abbia invocato questo obbligo e, del resto, la sua attivazione appare discutibile nel caso concreto di un attacco subito dall'Armenia nei territori da essa occupati, ma formalmente appartenenti all'Azerbaijan. Anche l'Iran, Paese confinante con entrambe le realtà, si è offerto come mediatore per gli auspicati negoziati, ma ha poi schierato le sue truppe lungo il confine, a suo dire a tutela dei propri territori. Pure gli altri Stati co-presidenti del Gruppo di Minsk (Francia e USA) si sono impegnati, al momento dello scoppio delle ostilità, per trovare un accordo che portasse alla fine del conflitto; gli Stati Uniti sono intervenuti, dopo Mosca, ottenendo con successo una seconda tregua, anche questa violata, tuttavia, dopo pochi minuti.

Si segnala da ultimo che anche la Corte europea dei diritti dell'uomo è intervenuta sulla questione, su azione inizialmente promossa dall'Armenia, che proprio il 28 settembre scorso ha depositato una richiesta di provvedimenti cautelari nei confronti dello Stato azero. Con la massima celerità, il giorno successivo la Corte ha accolto la richiesta armena, adottando misure cautelari ai sensi della regola 39 del Regolamento di procedura, qualificando la situazione come suscettibile di gravi violazioni della Convenzione europea dei diritti dell'uomo. La decisione e le relative misure cautelari decise dalla Corte non possono costituire oggetto di analisi in quanto confidenziali. La Corte si è tuttavia rivolta ad entrambe le parti invitandole a rispettare la Convenzione, con particolare riguardo agli articoli 2 (diritto alla vita) e 3 (proibizione della tortura). All'azione armena ha fatto seguito una seconda azione, mossa dalla stessa nei confronti della Turchia, una terza, nuovamente contro l'Azerbaijan, e un'ultima da parte di quest'ultimo verso l'Armenia. La seconda è stata accolta dalla Corte, che questa volta si è rivolta a tutti gli Stati che sono direttamente o indirettamente coinvolti nel conflitto, richiamando anch'essi al rispetto delle disposizioni della Convenzione. Per quanto riguarda, invece, le ultime due azioni, la Corte ha affermato come le misure già espresse il 28 settembre nei riguardi di entrambi gli Stati fossero sufficienti. Qualche giorno dopo l'accoglimento della prima misura cautelare, prendendo atto del proseguimento del conflitto, anche il [Segretario generale del Consiglio d'Europa](#) Marija Pejčinović-Burić ha ulteriormente invitato i due Stati a porre fine alle ostilità e a dare attuazione alle misure ordinate dalla Corte.

I ricorsi dell'Armenia e dell'Azerbaijan costituiscono una forma eccezionale di contenzioso davanti alla Corte, raramente adita a livello interstatale. In relazione ad un conflitto bellico, ciò è avvenuto con successo in passato solo due volte, in riferimento alla causa promossa nel [2001 da Cipro contro la Turchia](#)⁹ e a quelle promossa nel [2011 dalla Georgia contro la Russia](#).

Per concludere, il [9 novembre](#), dopo quasi due mesi dalla ripresa del conflitto, è stato [raggiunto un accordo](#), mediante l'intervento della Russia, che ha posto fine alle ostilità. Questo accordo di pace, che vede l'Azerbaijan rimpossessarsi di numerosi territori che dagli anni '90 erano in mano armena, è stato accolto con "dolore" e numerose proteste dal popolo armeno e con esultanza da Baku. La situazione negoziata dalla Russia sembra andare verso quanto richiesto dal Consiglio di Sicurezza con le già citate quattro

⁹ L.G. LOUCAIDES, *The Judgment of the European Court of Human Rights in the Case of Cyprus v. Turkey*, in *Leiden Journal of International Law*, 2002, 225 ss.

risoluzioni del 1993 per quanto riguarda il rispetto dell'integrità territoriale dell'Azerbaijan. Si attendono dunque le reazioni degli organi delle Nazioni Unite riguardo a questa nuova situazione venutasi a creare nel Caucaso.

Novembre 2020

Povertà e COVID-19: la Banca mondiale svela una “inversione storica” nella riduzione della povertà e la nascita di “nuovi poveri” nell'anno 2020

Luca Martelli

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

La Banca Mondiale ha pubblicato, nei giorni scorsi, il report intitolato *Poverty and shared prosperity: reversals of fortune*, per l'anno 2020¹. È un lavoro annuale che dal 2016 viene prodotto dal personale e dai consulenti della stessa Banca mondiale, quale Agenzia ONU specializzata nella lotta contro la povertà e Organizzazione internazionale per gli aiuti e finanziamenti a Stati in difficoltà. In tal senso, risulta una pubblicazione annuale molto attesa, perché altamente rappresentativa della diffusione della povertà nel contesto globale.

Le proiezioni del rapporto 2020 sono disarmanti. Quest'anno la riduzione della povertà ha, purtroppo, subito la sua peggiore battuta d'arresto, dopo aver potuto apprezzare una diminuzione della povertà estrema di un punto percentuale ogni anno dal 1990 al 2015, seguita da una preoccupante decelerazione a partire dal 2015 ad oggi². Nel 2020, tra 88 e 115 milioni di persone potrebbero tornare in condizioni di povertà estrema, con un ulteriore aumento compreso tra 23 e 35 milioni nel 2021. Questi dati porterebbero potenzialmente il numero totale di nuove persone che vivono in condizioni di estrema povertà tra i 110 e i 150 milioni, così da rendere altamente improbabile il raggiungimento dell'obiettivo di ridurre la povertà estrema globale a meno del 3% entro il 2030³.

Innanzitutto a tali dati, gli Stati dovranno necessariamente lavorare su molti fronti al fine di salvare vite, generare mezzi di sussistenza, provvedere ai cittadini più vulnerabili e riavviare la crescita inclusiva. A questo scopo, il rapporto contribuisce con l'individuazione

¹ World Bank. 2020. “Poverty and Shared Prosperity 2020: Reversals of Fortune.” Overview booklet. Washington, DC: World Bank. License: Creative Commons. Attribution CC BY 3.0 IGO.

² Il rapporto precisa che i progressi nella riduzione della povertà si erano già fermati a partire dal 2017. In particolare, se è vero che, dal 1990 al 2015, la povertà globale era diminuita ogni anno di un punto percentuale, tra il 2013 e il 2015 era diminuita solo dello 0,6% annuo, per poi passare allo 0,5% annuo tra il 2015 e il 2017. Questo considerando un tasso di povertà globale indicante il numero di poveri in rapporto alla soglia di povertà di 1,90 dollari al giorno.

³ Come accennato, fino al 2018 i dati venivano raccolti ed analizzati con un tasso di povertà globale indicante il numero di poveri in rapporto alla soglia di povertà di 1,90 dollari al giorno. Dal 2018, a causa della decelerazione della riduzione di povertà, la Banca mondiale ha dovuto introdurre quattro ulteriori parametri di misurazione della povertà per cogliere la sua natura mutevole. Ha infatti introdotto: due “soglie di povertà nazionale” a 3,20 e 5,50 dollari al giorno, indicative delle soglie di povertà nazionali rispettivamente nelle economie a reddito medio-basso e a reddito medio-alto; una “soglia di povertà sociale” che si adatta al reddito di ogni Paese per indicarne il rapporto tra l'aumento dei bisogni di base e la capacità di un cittadino di soddisfarli; una “soglia di povertà multidimensionale” indicante la capacità di accesso dei cittadini al benessere ponendo in rapporto la povertà monetaria con l'accesso all'istruzione e alle infrastrutture di base.

e l'analisi delle tre cause a cui imputare l'aumento della povertà globale per l'anno 2020: il diffondersi della pandemia da coronavirus; l'inasprimento dei conflitti armati⁴; le conseguenze del cambiamento climatico⁵.

Il presente contributo⁶ ha l'obiettivo di focalizzare i risultati raggiunti da tale ricerca nell'analisi delle ripercussioni sulla povertà causate dalla pandemia Covid-19 nel 2020, soffermandosi, in ultimo, sul concetto di “nuovi poveri”, descritti dal rapporto. Oltre alla grave perdita di vite umane, la pandemia ha scatenato ulteriori effetti ad essa correlati, quali il disastro economico mondiale e l'incremento globale della disoccupazione, le cui ripercussioni – si pronostica – saranno diffuse fino al 2030. Il rapporto, dunque, presenta nuove stime degli impatti della pandemia in atto sulla povertà globale e sulla prosperità condivisa, che tengono conto non solo degli effetti diretti, ma anche di quelli indiretti causati dalla diffusione globale del coronavirus.

Rielaborando nuovi dati provenienti dalle indagini familiari raccolte dalle autorità nazionali, dalle indagini telefoniche ad alta frequenza eseguite dalla Banca mondiale, nonché da simulazioni economiche compiute da professionisti interni ed esterni alla stessa, il rapporto mostra come la pandemia potrebbe giungere a provocare una contrazione della crescita del Pil *pro capite* globale durante il 2020 compresa tra il 5% (in uno scenario definito “di base”) e l'8% (in uno scenario definito “al ribasso”).

In particolare, con riguardo alle indagini commissionate a livello nazionale, esse suggeriscono che, nello scenario “di base”, la povertà aumenterebbe di 1,2 punti percentuali nel 2020 e di 1,4 punti percentuali nel 2021, mentre nello scenario “al ribasso”, l'aumento raggiungerebbe 1,5 punti percentuali nel 2020 e 1,9 punti percentuali nel 2021⁷. Gli scenari si traducono in un tasso di povertà globale compreso tra il 9,1% e il 9,4% nel 2020 e tra l'8,9% e il 9,4% nel 2021. Questi nuovi risultati suggeriscono che nel 2020, come già ricordato, circa 88 milioni di persone in tutto il mondo saranno spinte nella povertà per gli effetti della pandemia da coronavirus in uno scenario “di base” e fino a 115 milioni di persone in uno “scenario al ribasso”. Inoltre, sarebbe l'Asia meridionale la regione più colpita, con 49 milioni di persone in più (quasi 57 milioni nello scenario “al ribasso”) spinte nella povertà estrema rispetto all'anno 2019. A seguire, l'Africa sub-sahariana, la prossima regione più colpita, tra 26 e 40 milioni di persone in più spinte in condizioni di estrema povertà.

Con riguardo, invece, alle previsioni economiche, esse hanno consentito alla Banca mondiale di stimare gli effetti della pandemia sui tassi di povertà fino al 2030. Secondo tali

⁴ I conflitti armati stanno determinando un aumento della povertà in determinati Paesi e regioni. Il rapporto evidenzia come in Medio Oriente e Nord Africa, ad esempio, i tassi di povertà estrema sono quasi raddoppiati tra il 2015 e il 2018, dal 3,8% al 7,2%, a causa dei conflitti in Siria e nello Yemen.

⁵ Il rapporto presenta nuove stime che indicano come fino a 132 milioni di persone potrebbero cadere in povertà entro il 2030 a causa dei molteplici effetti del cambiamento climatico. In alcuni contesti, la povertà è già intrecciata con le vulnerabilità determinate dal cambiamento climatico come le inondazioni. La nuova analisi presentata nel rapporto si concentra proprio sulla convergenza della povertà e del rischio di alluvioni, in particolare nell'Africa subsahariana.

⁶ This is an adaptation of an original work by The World Bank. Views and opinions expressed in the adaptation are the sole responsibility of the author or authors of the adaptation and are not endorsed by The World Bank.

⁷ Tali dati sono visionabili nella figura O.3 “*Nowcast of the Global Poverty Rate at the US\$1.90-a-Day Poverty Line, 2015–21*” del rapporto.

dati, anche nell'ipotesi ottimistica per cui, dopo il 2021, la crescita tornasse ai suoi tassi storici – un tasso di crescita annuo, *pro capite* per ciascun Paese, dal 2021 al 2030, corrispondente al tasso medio tra il 2008 e il 2018 –, gli effetti di impoverimento dovuti alla pandemia sarebbero comunque enormi. Nello specifico, le previsioni economiche indicano che, nel 2030, il 6,7% della popolazione mondiale – il 7% nello scenario “al ribasso” – vivrà al di sotto della soglia di povertà internazionale, rispetto all'obiettivo ambizioso del 3%. Dunque, è evidente come, sulla base di queste nuove previsioni, sia molto probabile che l'obiettivo ambizioso di riduzione del 3% posto per il 2030 non sarà raggiunto in nessuno dei due scenari d'impatto – “base” e “al ribasso” – della pandemia da coronavirus.

Infine, con riguardo alle indagini telefoniche ad alta frequenza condotte dalla Banca mondiale in una serie di Paesi, queste hanno fornito un quadro in tempo reale di ciò che è accaduto in tali contesti di riferimento, durante il dispiegarsi della pandemia da coronavirus. I primi dati hanno indicato ingenti perdite di reddito e occupazione in molti Paesi e con un'entità raramente osservata su scala nazionale. Inoltre, ha confermato come i lavoratori più poveri hanno maggiori probabilità di lavorare in occupazioni e settori meno compatibili con il distanziamento sociale (ad esempio, edilizia, produzione ad alta intensità di manodopera e piccola vendita al dettaglio), aumentando così il rischio di esposizione personale al coronavirus, con la compromissione della propria salute e conseguenze sul proprio reddito.

Oltre a rendere una determinazione quantitativa dell'impatto della pandemia sulla povertà, la rielaborazione dei dati ha reso anche una importante determinazione qualitativa di tale impatto. Sotto questo aspetto, il rapporto dimostra da un lato che il maggior numero di poveri rimane prevalentemente rurale, giovane e poco istruito, dall'altro che, ad essi, si sta aggregando un'ampia quota di “nuovi poveri” che, al contrario, sono di derivazione urbana. In particolare, il rapporto rappresenta come sia molto probabile che tali “nuovi poveri” possano essere impiegati in modo sproporzionato al di fuori dell'agricoltura, ad esempio nel settore secondario, nell'edilizia e nel commercio all'ingrosso o al dettaglio, così da avere un impatto ulteriormente negativo anche sul valore globale della disoccupazione. Infatti, come già specificato, secondo le stime aggiornate incluse nel rapporto, si prevede che gli effetti della pandemia da coronavirus spingeranno, solo nel 2020, circa 100 milioni di nuove persone nella povertà estrema, come media tra i due scenari. Di questi, circa 72 milioni (94 milioni nello scenario “al ribasso”) saranno in Paesi a reddito medio, così che più di tre quarti del totale dei nuovi poveri sarà concentrata in Paesi a reddito medio. Inoltre, queste prime stime fanno presumere che la relazione tra la crescita del PIL e il cambiamento della povertà sia neutrale rispetto alla distribuzione in tutti i Paesi: se così non fosse, il profilo e la composizione dei poveri avrebbe dovuto essere eterogeneo.

In conclusione, la Banca mondiale rilascia un documento preoccupante, con lo scopo importante di rendere ai Paesi un monito cosciente sulla condizione di vita delle persone nel contesto globale. Il rapporto stesso conclude che l'inversione storica che si è prodotta nel 2020 nella riduzione della povertà e nella crescita inclusiva determina la reale minaccia di cancellare anni di lavoro degli Stati e delle organizzazioni internazionali nel raggiungimento dei traguardi conquistati negli anni in tali settori. In particolare, il rapporto presenta nuove prove che la crisi pandemica in atto non solo sta riducendo drasticamente i redditi e il benessere delle persone che erano già povere, ma anzi sta impoverendo altre decine di milioni di persone appartenenti a Paesi a reddito medio. Da qui la necessità di una risposta

politica con strategie diverse da quelle attuate sinora, se si vuole mantenere fisso l'obiettivo di portare il tasso di povertà assoluta globale a meno del 3% entro il 2030. Obiettivo, questo, che purtroppo era già a rischio prima della crisi ed è ora più difficile che mai da raggiungere. In tal senso, la Banca mondiale conclude mettendo in evidenza quattro aree di interventi di sviluppo che possono risultare particolarmente importanti per coordinare l'azione sulle sfide di sviluppo attuali e in corso: 1) interventi volti a colmare il divario tra le aspirazioni politiche e il loro conseguimento⁸; 2) interventi volti a migliorare i dati e il loro apprendimento⁹; 3) interventi volti a far investire in preparazione e prevenzione¹⁰; 4) interventi volti ad ampliare la cooperazione e il coordinamento¹¹.

Novembre 2020

⁸ La Banca mondiale evidenzia che nell'affrontare sfide difficili non è sufficiente munirsi di politiche ambiziose. È necessario che quest'ultime siano fondate su un supporto finanziario valido che miri a rafforzare la capacità dei sistemi amministrativi di attuarle, anche con l'ausilio di supporti complementari all'obiettivo da raggiungere. Viene utilizzato l'esempio dell'istruzione in Paesi altamente poveri: in tali casi, se si vuole implementare l'istruzione di alunni affamati, è necessario agire per dare loro prima un supporto alimentare.

⁹ La Banca mondiale evidenzia che, innanzi all'incertezza scientifica-organizzativa-sociale causata dalla pandemia, l'acquisizione di dati accurati consentirebbe di guidare i governi a rapide correzioni delle politiche in atto, nonché ad incanalare le azioni future.

¹⁰ La Banca mondiale utilizza esempi virtuosi per dimostrare come investimenti mirati nella prevenzione hanno consentito in passato di rispondere prontamente a catastrofi e calamità. In tal senso, un esempio utilizzato è il sistema di allarme e mitigazione dello tsunami nell'Oceano Indiano (IOTWMS).

¹¹ La Banca mondiale evidenzia che la crisi mondiale in atto è un momento storico determinante. Pertanto, è una grande opportunità di sprono degli Stati alla loro cooperazione e coordinamento comune.

Gli Accordi di Abramo: contenuti e prime riflessioni in merito al riconoscimento della sovranità israeliana

Mattia Colli Vignarelli

Dottore in Giurisprudenza, Università degli Studi del Piemonte Orientale

Il 15 settembre 2020 la Casa Bianca ha ospitato la firma degli [Abraham Accords Peace Agreements: Treaty of peace, diplomatic relations and full normalization between the United Arab Emirates and the State of Israel](#) e degli [Abraham Accords: Declaration of Peace, Cooperation and Constructive Diplomatic and Friendly Relations announced by the State of Israel and the Kingdom of Bahrain](#), con la partecipazione del Primo ministro israeliano Benjamin Netanyahu e di Abdullah bin Zayed Al Nahyan e Abdullatif Al Zayani, Ministri degli esteri rispettivamente di Emirati Arabi Uniti (EAU) e Regno del Bahrein, e del Presidente degli Stati Uniti Donald Trump. La notizia di un'intesa fra Israele ed Emirati Arabi Uniti era stata anticipata dalla Casa Bianca [già lo scorso 13 agosto](#), attraverso il *Joint Statement of The United States, the State of Israel, and the United Arab Emirates*.

Oltre alle due intese, è stata redatta una dichiarazione congiunta, la [Abraham Accords Declaration](#), che porta la firma dei rappresentanti dei quattro Stati coinvolti, nella quale le Parti accolgono positivamente «the progress already made in establishing diplomatic relations between Israel and its neighbors in the region under the principles of the Abraham Accords» e gli sforzi per consolidare ed espandere tali relazioni.

Sul piano squisitamente politico, gli *Accordi di Abramo* sanciscono la normalizzazione delle relazioni diplomatiche fra Israele e i due Stati, che in tal modo si uniscono a Egitto (1979) e Giordania (1994) nel novero dei Paesi arabi che hanno compiuto formalmente questo passo, primi fra gli Stati del Golfo Persico. A tali Stati si unirà ufficialmente anche il Sudan, come annunciato il 23 ottobre con il [Joint Statement of the United States, the Republic of Sudan, and the State of Israel](#).

Gli Accordi si compongono, come anticipato sopra, di una dichiarazione congiunta fra le Parti e due documenti principali – la dichiarazione di pace fra Bahrain e Israele e il Trattato di Pace fra Emirati Arabi Uniti e Israele – il cui contenuto merita una breve disamina nella prospettiva del diritto internazionale.

La dichiarazione di pace fra Bahrain e Israele è un documento giuridicamente non vincolante, attraverso il quale i due Stati affermano di voler aprire «an era of friendship and cooperation» fra loro, nonché di voler ricercare la stabilità, prosperità e sicurezza del Medio Oriente. Le Parti sottolineano il comune impegno nella promozione della pace e della sicurezza nella regione, inserendo un riferimento agli sforzi per una soluzione del conflitto israelo-palestinese che sia «just, comprehensive, and enduring». Stante l'obiettivo

di avviare una nuova fase nelle reciproche relazioni, le Parti definiscono l'obiettivo di dare vita ad una serie di accordi bilaterali su diverse materie, riconoscendo la «historic opportunity» del momento. La dichiarazione si chiude sottolineando la partecipazione di Donald Trump quale mediatore, con un ringraziamento «for his untiring efforts and unique and pragmatic approach to further the cause of peace, justice and prosperity for all the peoples of the region».

La dichiarazione ha prodotto i suoi primi effetti lo scorso 18 ottobre, con la visita di una delegazione congiunta USA-Israele presso Manama, capitale del Bahrain. Nell'occasione, Israele e Bahrain hanno firmato otto [*Memoranda of Understanding*](#) per avviare un percorso di cooperazione in ambito economico, nel campo dell'aviazione civile, fra i ministeri delle finanze, nel settore delle comunicazioni e dei servizi postali, in quello dell'agricoltura e, infine, fra i Ministeri degli esteri, prevedendo l'esenzione dell'obbligo di visto per i diplomatici e la cooperazione fra le rispettive Camere di commercio. Oltretutto, i due Stati hanno firmato un *Joint Communiqué* per la formalizzazione delle loro relazioni diplomatiche.

Il Trattato di pace fra Emirati Arabi Uniti e Israele rappresenta l'elemento più significativo degli *Accordi di Abramo* dal punto di vista giuridico. Esso è redatto in forma solenne, con la previsione della ratifica ad opera delle parti e dello scambio degli strumenti di ratifica (art. 10), al quale seguirà l'entrata in vigore del Trattato. È inoltre prevista, a norma dell'art. 102 della Carta ONU, la trasmissione del Trattato al Segretario generale, al fine della sua registrazione (art. 12). Il Trattato è stato approvato dal Governo israeliano il 12 ottobre scorso e ratificato dalla Knesset, il Parlamento israeliano, il 15 ottobre. Il Governo degli EAU lo ha approvato il 20 ottobre e sono in corso le procedure costituzionalmente previste per la ratifica.

Il Trattato si compone di dodici articoli e presenta un allegato nel quale le Parti si accordano su alcuni principi guida per la redazione dei futuri accordi bilaterali, secondo quanto previsto all'art. 5. Rispetto alle sfere di comune interesse indicate a titolo non esaustivo nel Trattato, non sono presenti principi guida in materia di visti e servizi consolari, né in materia di istruzione. Esso stabilisce formalmente la normalizzazione dei rapporti diplomatici fra le parti e richiama come principi generali le disposizioni della Carta ONU e «the principles of international law governing relations among States», riconoscendo reciprocamente la sovranità degli Stati. Inoltre, l'art. 3 dispone l'apertura delle rispettive ambasciate «as soon as practicable» dopo la firma del Trattato.

Fra le disposizioni del Trattato si segnalano l'art. 6, il quale prevede l'impegno delle Parti per l'istituzione di un High-Level Joint Forum for Peace and Co-Existence con l'obiettivo di promuovere i valori di «mutual understanding, respect, co-existence and a culture of peace between their societies in the spirit of their common ancestor, Abraham», e l'art. 7, che enuncia l'obiettivo delle Parti di sviluppare e avviare una *Strategic Agenda for the Middle East* al fine di potenziare la cooperazione nella regione, insieme agli Stati Uniti «and others, as appropriate». Il Forum e l'Agenda, stando a quanto previsto dal Trattato, dovrebbero contribuire, insieme agli Accordi di Abramo stessi, alla pace, alla prosperità e alla stabilità della regione.

L'esposizione dei contenuti degli Accordi di Abramo permette la formulazione di alcune preliminari considerazioni. Innanzitutto, nonostante la differente natura giuridica

dei due strumenti utilizzati, essi rispondono ai medesimi obiettivi politici. In particolare, per quanto riguarda gli Stati Uniti, la firma degli Accordi sembra rispondere ad esigenze di politica interna ben definite, in prossimità delle elezioni presidenziali. Allo stesso modo, il Primo ministro israeliano Benjamin Netanyahu si trova ad affrontare difficoltà politiche interne, aggravate peraltro dallo sviluppo della pandemia da Covid-19 nel Paese. Gli Accordi sono descritti come un grande successo nella politica estera del Primo Ministro e costituiscono la promessa di grandi opportunità per una nuova espansione economica, politica e militare.

I due Stati del Golfo, primi nella regione a compiere formalmente il passo della normalizzazione dei rapporti diplomatici con Israele, sanciscono [una realtà di fatto](#) già evidente ormai da almeno un decennio, data l'esistenza significativa di interessi convergenti fra gli attori coinvolti dal punto di vista militare ed economico. I Paesi arabi del Golfo hanno iniziato ormai da diversi anni ad intrattenere rapporti più o meno formali, relazioni economico-finanziarie, d'*intelligence* e di sicurezza con Israele.

Sul piano giuridico, è interessante notare come gli Accordi – e in particolare il Trattato fra Israele ed EAU – rappresentino un riconoscimento esplicito della sovranità israeliana, secondo quanto previsto dall'art. 2. In tale prospettiva, è inevitabile domandarsi a quale territorio faccia riferimento tale riconoscimento, poiché la risposta al quesito implica conseguenze sulla sua stessa efficacia, nonché sulla responsabilità internazionale dei contraenti, dal momento che l'occupazione da parte di Israele dei Territori palestinesi si configura come un illecito internazionale. Infatti, qualora la portata del riconoscimento dovesse estendersi anche ai Territori occupati da Israele, esso potrebbe ritenersi invalido, o quantomeno costituire un illecito internazionale, in violazione dell'[obbligo di non riconoscimento](#), considerato dalla dottrina maggioritaria parte del diritto consuetudinario e disciplinato all'art. 41 del Progetto di Articoli sulla responsabilità degli Stati. Tale obbligo impone agli Stati terzi di astenersi da qualunque comportamento – compresi quelli concludenti – che possano costituire riconoscimento di una situazione illecita sul piano internazionale.

In merito all'applicazione dell'obbligo di non riconoscimento alla situazione di occupazione dei Territori palestinesi da parte di Israele, è opportuno richiamare in particolare – oltre alle Risoluzioni 252 (1968), 267 (1969), 298 (1971), 446 (1979) e 465 (1980) del Consiglio di Sicurezza – la [Risoluzione 478 \(1980\)](#) del 20 Agosto 1980, nella quale il Consiglio di Sicurezza, oltre a non riconoscere la [«Basic Law»](#) di Israele che rivendicava Gerusalemme «complete and united» come capitale né ogni altra azione volta ad alterare il carattere o lo *status* di Gerusalemme, invitava tutti gli Stati Membri ad accettare tale decisione e a ritirare eventuali missioni diplomatiche con Israele dalla città, e la recente [Risoluzione 2334 \(2016\)](#) nella quale il Consiglio ha ribadito ancora una volta il dovere degli Stati «to distinguish, in their relevant dealings, between the territory of the State of Israel and the territories occupied since 1967».

Ora, poiché [secondo le dichiarazioni degli EAU](#) la firma degli Accordi di pace avrebbe assicurato la sospensione dei progetti di annessione in Cisgiordania da parte di Israele (su cui peraltro il Primo ministro israeliano ha affermato di [non aver apportato cambiamenti](#)), si può dedurre che nelle intenzioni degli Emirati il riconoscimento della sovranità di Israele non si estenda a tali territori. Tuttavia, nelle premesse alle disposizioni del Trattato fra Emirati e Israele è presente un richiamo al documento *Vision for Peace*,

Prosperity, and a Brighter Future for Israel and the Palestinian People, che prospetta per la soluzione del conflitto israelo-palestinese il riconoscimento di Gerusalemme quale capitale di Israele, in linea con la scelta [adottata dagli Stati Uniti](#) e con il conseguente spostamento dell'ambasciata statunitense nella città. Inoltre, il Piano per la Pace era stato elogiato già a suo tempo da Arabia Saudita, Egitto, Qatar e gli stessi EAU, avendolo questi ultimi definito [«una seria iniziativa che affronta molte questioni sollevate nel corso degli anni»](#).

Si noti che, in seguito alla decisione degli USA del dicembre 2017, l'Assemblea generale delle Nazioni Unite ha approvato a larga maggioranza (128 voti favorevoli e 9 contrari, con 35 astenuti) la [Risoluzione ES – 10/19](#), la quale afferma, richiamandosi esplicitamente alla Risoluzione 478 (1980), che ogni decisione o azione volta ad alterare il carattere, lo *status* o la composizione demografica di Gerusalemme «[has] no legal effect». La risoluzione invita tutti gli Stati ad astenersi dallo stabilire missioni diplomatiche a Gerusalemme, richiedendo inoltre che essi rispettino le risoluzioni del Consiglio di sicurezza riguardo a Gerusalemme e che non riconoscano alcuna azione o misura contraria a tali risoluzioni. Tale risposta assai significativa della comunità internazionale (si noti che, oltre agli Stati Uniti e Israele, la risoluzione ha incontrato il voto contrario esclusivamente di Guatemala, Honduras, Isole Marshall, Micronesia, Nauru, Palau e Togo) [contribuisce a suggerire l'illiceità dell'azione statunitense](#), nonché chiaramente degli Accordi di Abramo, qualora essi intendano riconoscere la sovranità di Israele sui territori occupati.

Si potrebbe, infine, argomentare che una violazione del principio di non riconoscimento comporti l'invalidità totale e insanabile degli Accordi. Infatti, la rivendicazione della sovranità su Gerusalemme da parte di Israele costituisce una violazione di norme imperative di diritto internazionale. Essendo, pertanto, invalida la situazione a cui gli Accordi si riferiscono, se ne può dedurre la loro stessa invalidità. In altre parole, una violazione del principio di non riconoscimento da parte degli EAU e del Bahrain comporterebbe l'invalidità degli Accordi, in quanto essi affonderebbero le loro radici in una situazione territoriale illegittima, quale è l'occupazione di Gerusalemme Est. Si tratterebbe di invalidità derivata, in base al principio *ex injuria jus non oritur*. Da esso deriva l'obbligo di non riconoscimento, il quale andrebbe così considerato come logico corollario di norme di *jus cogens*. Ci si troverebbe così di fronte ad un'invalidità totale e non sanabile, secondo quanto previsto all'art. 44(5) della Convenzione di Vienna, che non ammette la scissione delle disposizioni di un trattato in caso di nullità per contrasto con una norma di *jus cogens*.

In conclusione, sia le motivazioni che hanno spinto le Parti ad adottare gli Accordi di Abramo, sia le loro possibili conseguenze giuridiche e politiche, pongono più di qualche interrogativo sulla effettiva portata degli stessi, se non altro – tolti i comuni interessi militari ed economici delle parti – per quel che riguarda la prospettiva dichiarata a più riprese da tutti gli attori in campo di voler contribuire a rendere il Medio Oriente una regione «*stable, peaceful and prosperous*».

Novembre 2020

Il rilancio della collaborazione operativa tra ONU e UE: l'Accordo quadro del 29 settembre 2020

Ivan Ingravallo

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

La collaborazione tra Unione europea e ONU per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale si è recentemente ampliata grazie a un nuovo strumento giuridico. Si tratta dell'Accordo quadro bilaterale per la prestazione di reciproco sostegno nell'ambito delle rispettive missioni e operazioni sul campo, firmato a New York il 29 settembre 2020, al termine di un lungo negoziato (da parte dell'UE esso fu autorizzato dal Consiglio il 5 marzo 2015), da Atul Khare, sotto-Segretario generale ONU per il supporto operativo, e dall'ambasciatore Olof Skoog, capo-delegazione UE all'ONU.

L'Accordo quadro rilancia e rafforza la collaborazione operativa tra le due organizzazioni, già oggetto della dichiarazione comune del 7 giugno 2007 sulla cooperazione ONU-UE nella gestione delle crisi e che, in questi anni, si è manifestata in più occasioni, attraverso l'instaurazione di diverse modalità di azione comune e in vari contesti territoriali¹. Peraltro, in base al suo art. 1, lo stesso non si applica agli accordi di cooperazione o assistenza tra le missioni ONU e le operazioni UE conclusi prima della sua entrata in vigore, né a quelli relativi ad ambiti diversi dalla prestazione di sostegno in materia di logistica, amministrazione e sicurezza. Si tratta di due significative delimitazioni del suo ambito di applicazione, che mostrano come l'Accordo quadro costituisca un compromesso tra l'ambizione di definire una cooperazione ampia e profonda e il rischio che, per arrivare a questa, il negoziato si protraesse ulteriormente e, forse, indefinitamente. È opportuno segnalare che, da parte dell'Unione europea, la firma dell'Accordo quadro è stata autorizzata con la decisione PESC 2020/1726 del Consiglio, del 14 settembre 2020. La competenza dell'Unione a concluderlo si fonda sull'art. 37 TUE, mentre è l'art. 218, paragrafi 5-6, TFUE a indicare il Consiglio quale istituzione competente in merito alla firma e alla conclusione dei trattati che riguardano esclusivamente la Politica estera e di sicurezza comune (PESC), escludendo invece qualsiasi intervento del Parlamento europeo, a ulteriore conferma del carattere marcatamente intergovernativo della PESC.

L'Accordo quadro comprende 13 articoli e 4 allegati, che ne costituiscono parte integrante e hanno, quindi, il medesimo valore giuridico: due sono relativi a elementi tecnici (le categorie di beni, forniture o servizi di logistica che possono essere oggetto di prestazione e le categorie di materiali che possono essere trasferiti), un altro riguarda una questione di estrema importanza per quanto riguarda i comportamenti tenuti nel corso delle operazioni (vale a dire la politica di *due diligence* in materia di diritti umani delle Nazioni Unite e il sostegno dell'organizzazione universale alle forze di sicurezza

¹ In tema mi limito a rinviare, per la prassi rilevante e ampi riferimenti bibliografici, a G. Cellamare, *Le operazioni di peacekeeping delle organizzazioni regionali*, Bari, 2015, e a E. Cimiotta, *L'uso della forza nei rapporti tra Nazioni Unite e organizzazioni regionali e sub-regionali*, Napoli, 2018.

non facenti capo all'ONU), l'ultimo attiene a un profilo meramente operativo (riguardante i punti di contatto delle due organizzazioni contraenti).

La disciplina contenuta nell'Accordo quadro rappresenta la cornice di riferimento per i successivi accordi tra le due organizzazioni per la prestazione di reciproco sostegno in materia di logistica, amministrazione e sicurezza da parte delle rispettive missioni/operazioni dispiegate sul terreno in situazioni di crisi e post-conflittuali². Ciò è confermato dall'art. 3 dell'Accordo quadro, ove è previsto che «[l]e modalità e disposizioni finanziarie dettagliate applicabili alla prestazione di sostegno sono concordate caso per caso e stabilite in accordi di esecuzione tecnica specifici della missione». Vi è, quindi, una chiara gerarchia tra l'Accordo quadro e i successivi accordi di esecuzione tecnica, che a loro volta disciplineranno profili di dettaglio con riferimento ai seguenti profili: categorie di sostegno fornito; disposizioni finanziarie a essi relative; responsabilità e risarcimenti; consultazione e soluzione di eventuali controversie.

Le categorie di sostegno includono, con un elenco esemplificativo, la prestazione di beni, forniture o servizi di logistica (che vengono specificati nel già menzionato allegato 1), il trasferimento della proprietà dei materiali (di cui si occupa anche il ricordato allegato 2), la costruzione, la messa a nuovo e/o la consegna di infrastrutture, la prestazione di servizi di sicurezza o di protezione al personale e/o ai beni e, infine, lo scambio di informazioni classificate³. Alquanto dettagliata è la descrizione dei profili finanziari degli accordi di esecuzione tecnica, contenuta nell'art. 7 dell'Accordo quadro, che si articola in principi generali, fondati sulla regola del rimborso dei costi (art. 7.2), e nella già richiamata ripartizione in prestazione di beni, forniture o servizi di logistica e di sostegno alla sicurezza e in vendita di materiali e infrastrutture, mentre lo scambio di informazioni classificate è (almeno quello) a titolo gratuito (art. 7.10).

Per quanto concerne la responsabilità derivante dall'attuazione dell'Accordo quadro, l'art. 9 stabilisce che l'ONU e l'UE non possano, di regola, essere considerate responsabili per le operazioni o le attività militari o di altro tipo condotte dall'altra parte, compresi i funzionari, il personale, i dipendenti e gli agenti. Salvo casi di negligenza grave o comportamento doloso, le due organizzazioni si dichiarano individualmente responsabili della risoluzione delle controversie e garantiscono e manlevano reciprocamente l'altra parte, i suoi funzionari, il suo personale, i suoi dipendenti e i suoi agenti, «da ogni pretesa risarcitoria, richiesta, perdita e responsabilità di qualsiasi natura o tipo in caso di decesso, lesioni, malattia o perdite e danni materiali subiti dai loro rispettivi funzionari, membri del personale, dipendenti o agenti a seguito dell'attuazione del presente accordo o ad essa connessi», ovvero «intentata o fatta valere da terzi in base o in relazione a loro atti o omissioni, o ad atti o omissioni commessi dai rispettivi funzionari, membri del personale, dipendenti e agenti nell'attuazione del presente accordo». L'art. 11 dispone invece che, qualora sorgano difficoltà, problemi, motivi di preoccupazione o controversie in merito all'attuazione dell'Accordo quadro, ONU e UE si consultino e raggiungano una soluzione amichevole attraverso il negoziato che, in ultima istanza, può arrivare a coinvolgere il Segretario generale dell'ONU e l'Alto

² Accordo quadro, art. 2.

³ Accordo quadro, art. 5.

rappresentante UE per gli affari esteri e la politica di sicurezza. Limitatamente alla circostanza che una pretesa risarcitoria che non sia stata soddisfatta o una controversia non sia stata risolta attraverso il negoziato, l'art. 11.4 prevede l'intervento di un conciliatore o di un mediatore designato di comune accordo e, in caso di insuccesso della procedura di conciliazione o di mediazione, su richiesta di una delle parti le pretese risarcitorie o le controversie possono essere sottoposte ad arbitrato.

Come accennato, uno di profili di maggiore interesse dell'Accordo quadro del 29 settembre 2020 riguarda la tutela dei diritti umani. Il suo art. 10 stabilisce che le responsabilità assunte dall'ONU con questo Accordo sono soggette alla politica di *due diligence* in materia di diritti umani per quanto riguarda il sostegno dell'ONU a forze di sicurezza non facenti parte di questa organizzazione. Il riferimento è al documento del 25 febbraio 2013 con cui il Segretario generale Ban Ki-moon indicò all'Assemblea generale e al Consiglio di sicurezza le regole di *due diligence* che l'ONU è tenuta ad adottare al fine di assicurare che il sostegno fornito a forze di sicurezza a essa non facenti capo rispetti i fini e principi della Carta ONU e la responsabilità dell'organizzazione di tutelare, promuovere e incoraggiare il diritto internazionale umanitario, gli impegni a favore dei diritti umani e quelli relativi ai rifugiati⁴. Si conferma, quindi, anche nell'Accordo quadro il mutamento di approccio dell'ONU in relazione all'esigenza di rispettare i diritti umani nei contesti operativi. Ciò non riguarda solo le operazioni di mantenimento della pace e le missioni politiche speciali, ma coinvolge tutti gli uffici, le agenzie, i fondi e i programmi ONU che svolgono tali attività. Per quanto riguarda il Consiglio di sicurezza, peraltro, questo rinnovato impegno trova conferma in alcuni dei mandati delle operazioni da esso istituite o autorizzate⁵.

L'art. 12 e l'art. 13 dell'Accordo quadro si pongono quali norme di chiusura, dedicate rispettivamente alle immunità e privilegi di ONU e UE, che non possono essere oggetto di rinuncia, esplicita o implicita, attraverso l'Accordo stesso, e alle regole su entrata in vigore, modifica e denuncia dello stesso. Esso non ha una durata predeterminata, ma sarà riesaminato a cinque anni dalla sua entrata in vigore (art. 13.3).

L'Accordo del 29 settembre 2020, nonostante i segnalati limiti, può essere valutato positivamente. Trovare un'intesa capace di conciliare le aspettative dei 27 Stati UE, da una parte, e dell'ONU, in particolare il suo Consiglio di sicurezza (che come noto ha la responsabilità principale del mantenimento della pace e della sicurezza internazionale), dall'altra, non è infatti stato semplice. A mio parere, un Accordo con alcuni limiti è meglio di nessun Accordo, poiché manifesta una comune volontà di formalizzare e rendere stabile il legame operativo tra le due organizzazioni. Inoltre, qualora producesse buoni risultati, esso potrebbe sia portare a ulteriori accordi tra le stesse parti, sia costituire un possibile modello da riproporre in relazione ad altre organizzazioni regionali e sub-regionali che da tempo cooperano con il Consiglio, eseguono una parte delle attività operative da esso decise o autorizzate ai sensi dei

⁴ UN Doc. A/67/775-S/2013/110, che, come ricordato, costituisce anche l'allegato 3 all'Accordo quadro.

⁵ In tema v., da ultimo, E. Nalin, *L'applicabilità del diritto internazionale umanitario alle operazioni di peace-keeping delle Nazioni Unite*, Napoli, 2018; S. Maus, *United Nations Peace Operations and Human Rights. Normativity and Compliance*, Leiden/Boston, 2020.

capitoli VII e VIII della Carta ONU⁶ e partecipano alle sue riunioni. Mi riferisco principalmente all'Unione africana, con la quale esiste già una prassi significativa, e ad altre organizzazioni aventi capacità operative già sperimentate (come ECOWAS, NATO, OSCE, OSA, ecc.). Non può neppure escludersi che nel prossimo futuro ulteriori organizzazioni possano essere interessate a sviluppare una competenza operativa e, di conseguenza, a instaurare simili forme di collaborazione con l'ONU e il suo Consiglio (si pensi ad alcune organizzazioni sub-regionali africane o asiatiche: ASEAN, SADC, SCO, ecc.).

Il rilancio della collaborazione operativa tra ONU e UE, indubbiamente favorita dalla condizione pressoché unica di organizzazione sovranazionale di quest'ultima, dotata di ampie competenze e di poteri incisivi per esercitarle, rappresenta un elemento positivo per un'efficace azione multilaterale volta al mantenimento della pace e della sicurezza internazionale. Più in generale, da tempo il Consiglio di sicurezza dell'ONU coinvolge in modo non episodico nei suoi lavori le principali organizzazioni regionali a carattere politico-militare, adeguando così, almeno sotto questo profilo, il suo funzionamento a una delle principali innovazioni intercorse nelle relazioni internazionali durante i 75 anni di vita dell'organizzazione universale. L'Accordo quadro del 29 settembre 2020 potrebbe costituire un ulteriore tassello verso il conferimento all'UE e, in prospettiva, ad altre organizzazioni regionali e sub-regionali che cooperano stabilmente con il Consiglio di sicurezza, dello *status* di osservatore permanente dei suoi lavori⁷. Si tratterebbe di una innovazione significativa (fino ad ora il Consiglio non ha riconosciuto tale *status* a nessun soggetto internazionale), che potrebbe avere luogo senza emendare la Carta ONU. In questo modo si sancirebbe un salto di qualità nell'ultra-decennale processo di cooperazione tra Consiglio di sicurezza dell'ONU e UE e, in prospettiva, istituzionalizzando la collaborazione tra il Consiglio e le organizzazioni regionali e sub-regionali, si potrebbe, almeno in parte, rafforzare l'autorevolezza e la legittimità di quest'organo, considerata l'incapacità (o l'assenza di volontà) dell'ONU, specie dei cinque membri permanenti di quel Consiglio, di riformarlo, nonostante l'evidente anacronismo che lo caratterizza.

Dicembre 2020

⁶ Una mappa delle operazioni multilaterali di pace, predisposta dal SIPRI e aggiornata a maggio 2020, è reperibile su www.sipri.org/sites/default/files/2020-06/mpo20_fill.pdf.

⁷ La proposta di attribuire all'UE lo *status* di osservatore permanente in Consiglio di sicurezza è certamente da preferire, in termini di realizzabilità, a quella di un seggio permanente per l'UE (ma anche per l'UA, l'ASEAN, l'OSA e l'OCI) nel Consiglio di sicurezza, recentemente avanzata, senza però approfondirne i profili giuridici, da N. Schrijver, *Strengthening the EU's Role in the UN Security Council Today*, 8 settembre 2020, reperibile *online*.

La crisi dei livelli occupazionali derivanti dalla pandemia da Covid-19: la reazione dell'Unione europea

Pierluca Baldassarre Pasqualicchio

Cultore della materia in Diritto del lavoro, Università degli Studi di Bologna

1. Premessa – La crisi legata alla diffusione del Covid-19 ha causato non poche difficoltà per la Comunità internazionale, dando origine a molteplici problematiche nel contesto europeo. L'UE, dopo una prima fase di incertezza¹, si è attivata promuovendo politiche comuni e soluzioni condivise tra gli Stati membri al fine di garantire la salute e la sicurezza della popolazione.

In seguito all'adozione dei provvedimenti nazionali di *lockdown* volti a limitare la circolazione delle persone e le attività produttive al fine di contenere la diffusione del virus, la Commissione ha proposto al Consiglio la creazione di un nuovo strumento sovranazionale di sostegno temporaneo per diminuire i pericoli derivanti dalla perdita di reddito e di posti di lavoro nell'UE². Recependo tale proposta, il Consiglio ha adottato il regolamento 2020/672/UE³, che istituisce uno Strumento europeo di sostegno temporaneo per attenuare i rischi di disoccupazione nello stato di emergenza (c.d. SURE)⁴.

Nel presente contributo, dopo aver riportato alcune previsioni dell'Organizzazione internazionale del lavoro (OIL) in merito all'impatto pandemico del Covid 19 sul mondo del lavoro, si porrà l'attenzione sul funzionamento del meccanismo SURE, variante degli strumenti necessari ad una unione monetaria per reagire ai gravi *shock* economici e finanziari⁵.

2. La peggiore crisi globale dopo la Seconda Guerra mondiale: le stime dell'Organizzazione internazionale del lavoro – Secondo quanto rilevato dall'OIL⁶ la diffusione del Covid-19 e i conseguenti provvedimenti di *lockdown* potrebbero incrementare la disoccupazione nel mondo di quasi 25 milioni. In particolare, l'OIL prevede che gli effetti si faranno sentire in primo luogo sulla *quantità di lavoro*. In secondo luogo lo *shock* economico pare inevitabilmente destinato ad incidere sui *guadagni*, poiché, a causa delle misure di quarantena, si stimano perdite complessive di reddito da lavoro comprese tra gli 860 miliardi di dollari, nello scenario più ottimistico,

¹ Si veda sul punto la Presidente della BCE Christine Lagarde che, il 12 marzo 2020, ha dichiarato, anche attraverso i canali *social* ufficiali delle istituzioni UE: «We are not here to close spreads, there are other tools and other actors to deal with these issues». Segnando così, almeno inizialmente, una presa di posizione nettamente contraria al “*whatever it takes*” e determinando il noto crollo della borsa italiana il giorno seguente.

² Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, alla Banca centrale europea, alla Banca europea per gli investimenti e all'Eurogruppo, del 13 marzo 2020, Una risposta economica coordinata all'emergenza COVID-19, COM(2020) 112 final.

³ Regolamento (UE) n. 2020/672 del Consiglio, del 19 maggio 2020, che istituisce uno strumento europeo di sostegno temporaneo per attenuare i rischi di disoccupazione nello stato di emergenza (SURE) a seguito dell'epidemia di Covid-19; in seguito regolamento 2020/672.

⁴ Art. 1, par. 1, regolamento 2020/672.

⁵ Art. 2 del regolamento 2020/672.

⁶ L. MARTELLI, *La crisi più grave della 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*, in www.osorin.it, giugno 2020.

i 1.720 miliardi di dollari, nello scenario intermedio, e i 3.440 miliardi di dollari, secondo le previsioni più pessimistiche, con un aumento globale dei soggetti in povertà lavorativa – rispetto alle stime pre-Covid-19 – tra gli 8,8 milioni di persone, nello scenario più *roseo*, i 20,1 milioni di persone nello scenario intermedio, e i 35 milioni di persone, secondo le previsioni peggiori⁷.

Infine, la crisi economica determinata dal virus è destinata, come già accaduto per le crisi precedenti, a colpire prevalentemente alcune categorie di lavoratori: i giovani, gli ultracinquantacinquenni, gli immigrati, le donne e le categorie non protette (lavoratori autonomi e occasionali compresi), e cioè le c.d. *fasce deboli del mercato lavoro*, causando ancor più diseguaglianze. La seconda edizione della nota dell'OIL – COVID-19 e il mondo del lavoro – che aggiorna la stima preliminare del 18 marzo, ha descritto il COVID-19 come «*la peggiore crisi globale dopo la Seconda Guerra mondiale*».

Se, dunque, la situazione attuale prevede un periodo di forte recessione economica a livello globale, occorrono risposte politiche rapide a livello nazionale e globale, volte non solo a limitare gli effetti diretti della pandemia sulla salute dei lavoratori e delle loro famiglie, ma anche ad attenuare le ricadute su un mercato del lavoro a rischio⁸. A tal proposito l'OIL ha fornito alcune indicazioni di massima che gli Stati dovrebbero intraprendere per la protezione dei lavoratori dalla pandemia sul posto di lavoro: l'introduzione di misure di distanziamento sociale, l'attuazione di idonee procedure di sanificazione e pulizia delle superfici e degli ambienti interni, l'adozione di attrezzature di protezione, la diffusione di materiale informativo riguardante la salute e sicurezza nei luoghi di lavoro (come ad esempio l'introduzione sia di linee telefoniche sia di siti *web* dedicati e l'utilizzo di questionari, come è stato fatto in Giappone), il dialogo tra i datori di lavoro e i rappresentanti dei lavoratori, l'uso di modalità di lavoro flessibile come il telelavoro⁹ e l'adozione di orari di lavoro scaglionati (come avvenuto in Italia e Giappone); misure volte a prevenire discriminazioni verso i lavoratori contagiati dal virus tramite, ad esempio, l'introduzione di strumenti dedicati alla denuncia delle molestie (così come fatto in Giappone); l'accesso generalizzato ai servizi sanitari; l'ampliamento dei congedi parentali e di quelli retribuiti per malattia anche ai lavoratori autonomi (come è stato fatto in Irlanda, Singapore e Corea del Sud) e a quelli in quarantena (come è stato fatto in Cina e nel Regno Unito); l'introduzione di misure di assistenza all'infanzia per i genitori che lavorano (così come avvenuto in Giappone, Italia e Germania).

Dunque, l'immediata adozione di provvedimenti in grado di incidere in maniera drastica contro la disoccupazione, ponendo come obiettivo la tutela dei lavoratori, può limitare l'impatto della crisi derivante dalla pandemia. Nel prosieguo si analizzeranno le

⁷ L. MARTELLI, *Povertà e COVID-19: la Banca mondiale svela una "inversione storica" nella riduzione della povertà e la nascita di "nuovi poveri" nell'anno 2020*, in www.osorin.it, novembre 2020.

⁸ F. MARINELLI, *L'impatto del COVID-19 sul mercato del lavoro: le previsioni dell'OIL*, in Bollettino ADAPT, 2020.

⁹ Per approfondimenti v. *Il telelavoro per prevenire e contrastare la diffusione del COVID-19*, in www.ilo.org.

soluzioni adottate dall'UE per limitare le conseguenze “*devastanti*”¹⁰ causate dal Coronavirus.

3. La reazione dell'Unione europea per far fronte la disoccupazione causata dall'emergenza Covid-19: l'origine e finalità di SURE – L'emergenza sanitaria dovuta alla pandemia ha causato, come già anticipato, una situazione di rallentamento economico che condurrà, inevitabilmente, ad una recessione più grave rispetto a quella vissuta durante la crisi del 2008. Le decisioni di bloccare il commercio internazionale e sospendere ogni tipo di attività produttiva rappresentano un *unicum* senza precedenti all'interno di una società globalizzata come la nostra e avranno un effetto drastico sulla capacità di creare redditività e di sostenere elevati livelli di occupazione¹¹.

L'obiettivo di SURE, istituito con il regolamento 2020/672, è fornire assistenza finanziaria ad uno Stato membro che rischia di subire sconvolgimenti economici relativi alla diffusione della pandemia, per permettere il finanziamento di regimi di riduzione dell'orario di lavoro o di misure analoghe mirate a proteggere i lavoratori dipendenti e autonomi e, pertanto, a ridurre l'incidenza della disoccupazione e della perdita di reddito¹². Il SURE, come verrà approfondito in seguito, integra le misure nazionali adottate dagli Stati membri fornendo assistenza economica e consentendo loro di fronteggiare l'aumento *repentino e severo* della spesa pubblica effettiva e programmata causata dalla pandemia.

Tale strumento rinviene la propria origine durante la crisi dei debiti sovrani ove, a dire il vero, vi era chi riteneva che l'UE non avesse la competenza per la creazione di uno strumento simile e che la previsione di una tale soluzione avrebbe richiesto una modifica *sostanziale* del Trattato. Tuttavia, ad oggi, la Commissione ha ritenuto che l'art. 122 TFUE costituisca la base giuridica idonea per l'istituzione di un meccanismo che offra assistenza finanziaria ai sistemi nazionali contro la disoccupazione in tempi di crisi¹³. Quest'ultimo stabilisce, al par. 1, che il Consiglio può decidere, su proposta della Commissione e in uno *spirito di solidarietà* tra Stati membri, le misure adeguate per rispondere al degradarsi del tessuto socio-economico a seguito di una grave crisi economica. Il par. 2 precisa che il Consiglio può fornire assistenza finanziaria temporanea e *ad hoc*, tramite l'organizzazione e la gestione di un sistema di prestiti, qualora uno Stato membro si trovi in difficoltà o sia seriamente minacciato da gravi difficoltà a causa di calamità naturali o di circostanze eccezionali che sfuggono al suo controllo.

¹⁰ V. in www.savethechildren.it/blog-notizie/coronavirus-e-poverta-nel-mondo-duro-colpo-per-bambini, 2020.

¹¹ Con effetti sui Paesi manifatturieri votati alle esportazioni che, per via anche delle ricadute storiche del comportamento *wait and see* dal lato della domanda, saranno più acuti ed immediati rispetto a quelli avvertiti dagli Stati con economie maggiormente sviluppate nel settore dei servizi, inducendo dunque un arresto nelle *supply chains globali*. V. R. BALDWIN, E. TOMIURA, *Thinking ahead about the trade impact of COVID-19*, in R. BALDWIN, B. WEDER DI MAURO, *Economics in the time of COVID-19*, Londra, 2020, 59-72.

¹² Art. 1, par. 2, regolamento 2020/672.

¹³ F. CASOLARI, *Prime considerazioni sull'azione dell'Unione ai tempi del Coronavirus*, in Eurojus, fascicolo n.1/2020, reperibile *online*.

Il ricorso a tale disposizione ha reso possibile l'esclusione della condizionalità¹⁴. Infatti, come riconosciuto dalla Corte nel caso *Pringle*¹⁵, trattandosi di un trasferimento di risorse che avviene sulla base di una specifica previsione del Trattato, esso sfugge ai limiti derivanti dall'art. 125 TFUE, sulla clausola di non salvataggio finanziario¹⁶ e, in particolare, all'obbligo del ricorso alla condizionalità.

Il caso *Pringle* fornì inoltre l'occasione alla Corte per chiarire come, nonostante l'oggetto dell'art. 122 TFUE fosse unicamente l'assistenza finanziaria concessa dall'UE, tale articolo non escludesse la possibilità per gli Stati membri di prestarsi assistenza reciproca, attraverso un apposito meccanismo, poiché, nel rispetto di determinate condizioni, la solidarietà tra gli Stati non può confliggere con la solidarietà dell'Unione e non può considerarsi incompatibile con i Trattati¹⁷.

La stessa Commissione, nella proposta di regolamento in commento, ricorda che l'art. 122, par. 2, TFUE è già stato utilizzato per la creazione del meccanismo europeo di stabilizzazione finanziaria (MESF)¹⁸, al fine di aiutare gli Stati membri che avevano perso, in tutto o in parte, l'accesso al mercato a causa di un forte aumento dei costi di finanziamento. L'Unione si è servita di tale strumento, infatti, per concedere prestiti all'Irlanda, al Portogallo e alla Grecia in cambio di riforme strutturali e all'applicazione di politiche di *austerity*¹⁹.

4. Le modalità di funzionamento di SURE - Ponendo l'attenzione sulle modalità di funzionamento di SURE, quest'ultimo potrà essere attivato da ciascuno Stato UE qualora la sua spesa pubblica effettiva e quella preventivata subiscano un aumento *drastico e repentino*. Tale strumento consentirà di integrare la cassa integrazione per colmare l'eventuale riduzione dell'orario di lavoro e, in generale, quegli ulteriori strumenti analoghi di ridimensionamento della prestazione lavorativa, aiutando gli Stati

¹⁴ F. COSTAMAGNA, *La proposta della Commissione di uno strumento contro la disoccupazione generata dalla pandemia COVID-19 ('SURE'): un passo nella giusta direzione, ma che da solo non basta*, in SIDIBlog, 5 aprile 2020, sottolinea come anche l'assistenza finanziaria erogata sulla base del par. 2 dell'art. 122 TFUE dovrebbe comunque sempre richiedere il rispetto da parte dello Stato beneficiario di talune condizioni specificamente connesse al tipo di assistenza concessa, seppur meno severa rispetto a quella *ex art.* 125 TFUE.

¹⁵ V. sentenza del 27 novembre 2012, causa C-370/12. Per approfondimenti, si veda, tra tutti, P. MENGOZZI, *Il Trattato sul Meccanismo di stabilità (MES) e la pronuncia della Corte di giustizia nel caso Pringle*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2013, 129 ss.; nonché B. DE WITTE, T. BEUKERS, *The Court of Justice approves the creation of the European Stability Mechanism outside the EU legal order: Pringle*, in *Common Market Law Review*, 2013, 805 ss.

¹⁶ L'art. 125, par. 1, TFUE, nello specifico, dispone: «L'Unione non risponde né si fa carico degli impegni assunti dalle amministrazioni statali, dagli enti regionali, locali, o altri enti pubblici, da altri organismi di diritto pubblico o da imprese pubbliche di qualsiasi Stato membro, [...]. Gli Stati membri non sono responsabili né subentrano agli impegni dell'amministrazione statale, degli enti regionali [...]». Sulla considerazione secondo la quale l'art. 122 TFUE costituirebbe una sorta di norma speciale in deroga all'art. 125 TFUE, v. G.L. TOSATO, *L'integrazione europea ai tempi della crisi dell'euro*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2012, 687; e già Id., *Il salvataggio della Grecia rispetta i trattati?*, in *Affari internazionali*, 21 maggio 2010.

¹⁷ T. RUSSO, *Solidarietà e democrazia nella crisi economica degli Stati della zona euro: considerazioni sul caso Anagnostakis*, in *federalismi.it*, 2018, n. 9, 5 ss.

¹⁸ Cfr. le proposte della Commissione, del 2 aprile 2020, di regolamento del Consiglio che istituisce uno strumento europeo di sostegno temporaneo per attenuare i rischi di disoccupazione in un'emergenza (SURE) a seguito della pandemia di Covid-19, COM(2020) 139 final, e del 2 aprile 2020, di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (UE) n. 223/2014 per quanto riguarda l'introduzione di misure specifiche volte ad affrontare la crisi dovuta alla Covid-19, COM(2020) 141 final.

¹⁹ R. PALMSTORFER, *To Bail Out or not to Bail Out? The current framework of financial assistance for Euro Area Member States measured against the requirements of EU Primary Law*, in *European law review*, 2012, 771.

membri a salvaguardare i posti di lavoro, tutelare i lavoratori dipendenti e i lavoratori autonomi dal rischio di disoccupazione.

Tale meccanismo garantirà un'assistenza finanziaria supplementare, integrando le misure nazionali e le sovvenzioni normalmente erogate per questi scopi, anche in raccordo con il Fondo sociale europeo. Lo strumento, inoltre, ha natura temporanea e consente all'Unione di concedere assistenza finanziaria agli Stati membri interessati tramite l'erogazione di prestiti per un importo massimo fissato a 100 miliardi di euro²⁰. La Commissione europea potrà assumere prestiti per conto dell'UE sui mercati dei capitali o presso le istituzioni finanziarie nel momento più opportuno, in modo da ottimizzare i costi del finanziamento e preservare la sua reputazione di emittente in nome dell'Unione²¹.

Per salvaguardare la tenuta finanziaria del fondo, la quota di prestiti elargita ai tre Stati membri che rappresentano la porzione più grande di sottoscrizioni concesse non dovrà superare il 60%, mentre l'importo che l'Unione finanzia in un dato anno non dovrà sfiorare il 10% dell'importo massimo dell'intera disponibilità del fondo²². I Paesi membri potranno contribuire al finanziamento dello strumento mediante controgaranzie dei rischi sostenuti dall'Unione²³, aumentando la disponibilità di risorse del fondo.

Le garanzie costituite nei confronti dell'Unione saranno *irrevocabili e incondizionate*, emesse su richiesta volontaria. Esse sono oggetto di un apposito accordo concluso tra lo Stato membro interessato e la Commissione²⁴. Quest'ultima, dopo la conclusione dell'accordo, fissa con lo Stato le condizioni di pagamento. Se uno Stato membro non è in grado di onorare l'attivazione della garanzia, la Commissione europea ha il diritto di procedere ad attivazioni aggiuntive di garanzie presso altri Stati membri al fine di coprire questa parte²⁵.

Il SURE sarà disponibile solo nel momento in cui tutti gli Stati membri contribuiranno tramite le loro garanzie nei confronti dell'Unione e potrà essere utilizzato entro il 31 dicembre 2022²⁶. Qualora persistano elementi che dimostrino la sussistenza di *gravi perturbazioni economiche* causate dall'epidemia di Covid-19 che incidono sul finanziamento delle misure a sostegno del lavoro a breve termine, il Consiglio, su proposta della Commissione, può decidere di prorogare, più volte e per un ulteriore durata di sei mesi, il periodo di impiego dello strumento²⁷.

Il prestito fornito dal SURE verrà erogato a rate e le caratteristiche sono concordate per mezzo dell'accordo, previsto dal regolamento 2020/672 e già richiamato in precedenza, tra lo Stato membro beneficiario e la Commissione europea, la quale sarà coadiuvata dalla Banca centrale europea nell'amministrazione dei prestiti concessi agli

²⁰ Art. 5 del regolamento 2020/672.

²¹ Art. 4 del regolamento 2020/672.

²² Art. 9 del regolamento 2020/672.

²³ Art. 11 del regolamento 2020/672.

²⁴ Art. 11, par. 3, regolamento 2020/672.

²⁵ Art. 11 del regolamento 2020/672.

²⁶ Art. 12, par. 3, regolamento 2020/672.

²⁷ Art. 12, par. 4, del regolamento 2020/672.

Stati membri²⁸. Inoltre, la Commissione dovrà garantire che, l'accordo rispetti le procedure di controllo stabilite nell'art. 220 del regolamento 2018/1046²⁹.

Infine, col protrarsi della crisi pandemica l'aggravarsi della situazione economica e finanziaria, la Commissione Europea ha versato altri 14 miliardi di euro ai nove Stati membri dell'Ue. Tale somma equivale alla seconda *tranche* di prestiti previsti dal programma SURE. Tra i principali beneficiari figura l'Italia, con 6,5 miliardi di Euro che vanno a sommarsi ai 27,4 miliardi ricevuti con la prima *tranche*; seguono Spagna (4 miliardi), Grecia (2 miliardi), Croazia (510 milioni), Lituania (300 milioni), Cipro (250 milioni), Slovenia (200 milioni), Lettonia e Malta (120 milioni a testa).

5. Conclusioni – La pandemia dovuta alla diffusione del Covid-19 ha evidentemente sorpreso il mondo economico e quello del lavoro: è questa la corretta decodificazione del tentativo di salvaguardare l'emergenza occupazionale attraverso l'istituzione di SURE. Tale strumento rappresenta, infatti, un importante passo in avanti nell'organizzazione della solidarietà europea, ma non esclude l'opportunità di progredire verso un vero e proprio regime assicurativo europeo sulla disoccupazione.

Questa vicenda ha dimostrato come sia necessaria l'istituzione *ex ante* di una *cassa integrazione europea*, senza attendere una futura crisi, e che essa funzioni in maniera automatica: in caso di *shock economico* e di una conseguente crisi occupazionale, la sua mera esistenza deve modificare le aspettative di tutti gli agenti economici in merito alle conseguenze di tale *shock*. In altre parole, il regime di riassicurazione deve garantire agli Stati membri un sostegno finanziario europeo di fronte ad un improvviso e significativo aumento della disoccupazione.

Inoltre, SURE costituisce un ulteriore provvedimento all'interno di un quadro normativo³⁰ che ha contribuito a guadagnare tempo e spazio di manovra nella fase emergenziale. Spazio e tempo che si spera siano utilmente sfruttati dalle istituzioni dell'UE per trovare finalmente soluzioni che sappiano offrire risposte adeguate alle enormi sfide poste dalla pandemia in corso.

Infine, a causa della seconda ondata del virus e dei nuovi provvedimenti di *lockdown* intrapresi da alcuni Stati membri, si auspica che le istituzioni europee andranno avanti verso la creazione di altri meccanismi permanenti di protezione sociale, così che SURE possa acquisire un ruolo complementare e contribuire ad affrontare gli effetti a breve termine delle crisi economiche cicliche. Questi strumenti potrebbero essere in grado di creare una rete di sicurezza europea per i sistemi di *welfare* nazionali, rafforzando la capacità degli Stati membri di sostenere la ripresa economica. In tal modo, essi avrebbero più libertà e autonomia di riformare il proprio mercato del lavoro interno e conformarlo agli standard dell'UE.

Dicembre 2020

²⁸ Art. 10 del regolamento 2020/672.

²⁹ Regolamento (UE, Euratom) n. 2018/1046 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 luglio 2018, che stabilisce le regole finanziarie applicabili al bilancio generale dell'Unione, che modifica i regolamenti (UE) n. 1296/2013, (UE) n. 1301/2013, (UE) n. 1303/2013, (UE) n. 1304/2013, (UE) n. 1309/2013, (UE) n. 1316/2013, (UE) n. 223/2014, (UE) n. 283/2014 e la decisione n. 541/2014/UE e abroga il regolamento (UE, Euratom) n. 966/2012.

³⁰ Si pensi al *Pandemic Emergency Purchase Programme* (PEPP) o alla sospensione del Patto di stabilità.

OMS e COVID-19: luci e ombre del pilastro COVAX in materia di copertura vaccinale globale. Quali garanzie per le economie più deboli?

Antonio Perrelli

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

1. Un'introduzione: che cos'è COVAX? – COVAX costituisce il pilastro vaccinale della collaborazione ACT (*Access to COVID-19 Tools Accelerator*), volto ad assicurare, tra le altre cose, dosi per il 20% della popolazione degli Stati aderenti, un ampio portfolio di studi, distribuzione immediata del vaccino sui territori, ma soprattutto un accesso equo da garantire ai 92 Paesi a reddito basso e medio-basso attraverso l'AMC (*Advanced Market Commitment*). Con la recente adesione della Repubblica Popolare Cinese¹, COVAX si arricchisce, inoltre, della partecipazione di una grande potenza economica mondiale. Il multilateralismo del progetto si iscrive nella già citata collaborazione ACT, co-fondata e sostenuta da diverse organizzazioni internazionali, organizzazioni non governative e attori privati (tra cui OMS, CEPI, FIND, Gavi, The Global Fund, Unitaid, Bill & Melinda Gates Foundation, Wellcome e Banca Mondiale), volta ad accelerare i processi di accesso, distribuzione geografica delle risorse, implementazione delle strutture sanitarie, ricerca e diffusione in ambito di strumenti diagnostici, terapeutici e vaccinali.

Nonostante COVAX costituisca un pilastro ampiamente condiviso (contando 171 adesioni), il suo grado di vincolatività e la sua messa a punto *a posteriori* svelano due elementi di fragilità nella prassi recente dell'Organizzazione mondiale della sanità: la scarsità di strumenti di *hard law* e l'assenza di programmaticità². Tale erosione del modello di *governance* è, dunque, alla base del processo di esternalizzazione (e di liberalizzazione) della gestione delle emergenze di salute pubblica da parte dell'OMS.

2. L'importanza di implementare gli strumenti esistenti: il tema della copertura vaccinale universale tra *soft law* e *Global Health Governance* - COVAX testimonia, in coerenza con quanto osservato, un certo percorso epistemico dell'Organizzazione: conferma, *in limine*, una certa insofferenza per gli strumenti legislativi tradizionali ed è, in qualche modo, la sintesi di vari (più o meno recenti) esperimenti di *Global Health Governance*. Il pilastro vaccinale della collaborazione ACT rappresenta, infatti, il precipitato naturale dei due GAP (*Global Action Plan for Influenza Vaccines*)

¹ L'adesione di tre grandi potenze mondiali quali la Russia, gli Stati Uniti e la Cina, era attesa entro il 18 settembre (data ultima utile per le adesioni al pilastro COVAX, prorogata sulla base delle trattative sull'*optional commitment* degli Stati auto-finanziati). Tra queste, soltanto la Cina ha effettivamente aderito, confermando un'inversione di tendenza già avviata con una partecipazione finanziaria all'OMS in crescita del 52% dal 2014 a oggi, con un aumento significativo dei contributi obbligatori (legati alla crescita economica del Paese), ma con una progressione significativa dei contributi volontari (basti pensare ai 22 milioni di dollari donati per il *COVID-19 appeal*).

² Entrambi i problemi, da riferirsi alla struttura eccessivamente "tecnica" dell'Organizzazione e ad un modello di finanziamento tendente ad una massiccia partecipazione privata, hanno portato alla proliferazione di strumenti quali codici, linee guida e raccomandazioni da un lato, e al mancato superamento di un modello sanitario frammentario (di tipo nazionalista) dall'altro, con ovvie ricadute sulla capacità di fissare un'agenda sanitaria globale.

del 2006³ e del 2011⁴, pensati per garantire più vaccini (in termini di *stock*), più vaccinazioni (come *target* sulla popolazione coinvolta), per potenziare i meccanismi di sorveglianza e implementare la regolamentazione sul piano regionale.

Decostruendo ulteriormente i presupposti dell'iniziativa COVAX, occorre guardare a due pietre miliari della legislazione OMS degli ultimi venti anni, fondamentali nel tracciare le *policy* in materia di *access to benefits*: il PIP (Pandemic Influenza Preparedness) Framework e il Regolamento sanitario internazionale. Il PIP è un piano pandemico influenzale del 2011 volto a garantire, *inter alia*, la condivisione tempestiva di campioni biologici e la promozione dell'accesso alla copertura vaccinale e ai trattamenti medico-sanitari in genere. Il testo del piano deriva da un lavoro di coordinamento globale non indifferente (l'inizio delle trattative tra l'OMS e gli Stati membri risalgono al 2007). Un evento che condizionò profondamente le negoziazioni fu il rifiuto, da parte dell'Indonesia, di condividere uno *specimen* di H5N1. Lo Stato cercò di ottenere una posizione di vantaggio (migliorando la posizione contrattuale dei Paesi a reddito medio e medio-basso) nella corsa al vaccino⁵, reclamando la proprietà intellettuale sul materiale biologico. I dubbi sul funzionamento di un sistema di trasmissione tempestiva del patrimonio informativo e biologico tornarono a farsi sentire nel corso della pandemia del 2009 da H1N1 e culminarono nella predisposizione di uno strumento (il PIP Framework) di *soft law* (in luogo dello strumento vincolante originariamente in corso di discussione).

La mancata tempestività nella condivisione del materiale biologico, soprattutto nel caso di ceppi virali sconosciuti, costituisce da sempre un problema alle prime battute delle allerte pandemiche. Analogamente a quanto osservato per l'Indonesia, nel 2012 si verificò un problema di trasmissione dei campioni biologici di MERS-CoV in Arabia Saudita che, pur riguardando un campione escluso dal dominio del PIP (poiché non appartenente alla categoria dei virus influenzali), pose degli interrogativi sull'autorità dell'Organizzazione e sulla coerenza delle indicazioni fornite dalla stessa. L'Arabia Saudita, reclamando la proprietà intellettuale⁶ su un campione biologico inviato dal Dr. Ali Zaki (virologo dell'ospedale di Jeddah) all'Erasmus Medical Center di Rotterdam, dimostrò che la scarsa collaborazione internazionale nelle prime fasi di contenimento regionale dei virus non proveniva soltanto da Paesi a reddito basso e medio-basso, ma riguardava un aspetto ancor più polarizzato. Da un lato, difatti, si schierano i Paesi in grado di garantire un approvvigionamento delle risorse vaccinali tempestivo e universale (per la popolazione locale), dall'altro, un gruppo di realtà trasversali accomunate dal rischio di ricevere sufficiente copertura soltanto in via subalterna.

Vi è, quindi, un rapporto molto stretto tra condivisione dei campioni biologici e ricerca vaccinale, che trascende l'ambito puramente scientifico. COVAX si propone di tutelare, come vedremo in un secondo momento, proprio la posizione sperequata di tutti quei Paesi che, per acquisire mordente al tavolo delle contrattazioni, provocherebbero

³ WHO, Global Pandemic Influenza Action Plan to Increase Vaccine Supply, Ginevra: WHO, 2006.

⁴ WHO, Report of the Second WHO Consultation on the Global Action Plan for Influenza Vaccines (GAP), Ginevra: WHO, 2012.

⁵ Così L. O. GOSTIN, *Global Health Law*, Cambridge, 2014, 100.

⁶ Almeno per quanto potesse concernere futuri avanzamenti scientifici, considerando che il campione era già stato trasmesso.

altrimenti un ritardo nella trasmissione degli *specimen* o violerebbero obblighi di collaborazione stabiliti nel quadro della normativa OMS.

Così come accade per il PIP, anche le garanzie approntate dal Regolamento sanitario internazionale in ambito di trasmissione dei campioni biologici sono spesso messe in discussione, specialmente nella fase che precede la dichiarazione di Emergenza sanitaria pubblica di rilevanza internazionale che, come noto, si informa a un iter burocratico piuttosto complesso. Fino a tale dichiarazione non è possibile applicare il Regolamento e dunque imporre la condivisione dei campioni biologici utili alla ricerca in ambito medico-sanitario. Ciò svela un'ulteriore mancanza di vincolatività delle indicazioni fornite dall'OMS.

Date le sovrapposte difficoltà nella negoziazione di strumenti normativi vincolanti (come nel caso del PIP Framework) e nell'incapacità di sfruttare appieno il potenziale di quelli esistenti (si veda il caso del Regolamento sanitario internazionale), l'OMS ha optato, memore dell'esperienza dei già citati GAP in materia di vaccinazione influenzale, per uno strumento che fosse in grado di garantire un accesso pieno e indiscriminato a strumenti diagnostici, terapeutici e vaccinali, anche e soprattutto per i Paesi a medio e basso reddito. COVAX sembra trascendere, ancor più che in passato, la vocazione dell'OMS come organizzazione internazionale avente il compito di coordinare la *governance* globale della salute pubblica. Si osserva come, tuttavia, COVAX rappresenti ad oggi una soluzione ideale in uno scenario emergenziale, per lo meno in assenza di *policy* globalmente concertate.

3. Aspetti commerciali e finanziamento: quali benefici per le economie a rischio? - Affrontate tali premesse, occorre osservare l'impatto che il pilastro COVAX avrà sullo scenario attuale. Il pilastro vaccinale prevede innanzitutto la produzione (e la distribuzione) di due miliardi di dosi di vaccino, di cui un miliardo sarà destinato ai 92 Paesi a basso e medio reddito che costituiscono, però, più della metà della popolazione mondiale. Un primo punto problematico, a tal proposito, è da riscontrarsi nella presenza di accordi bilaterali conclusi da diversi Paesi appartenenti a tale categoria (come Brasile, India e Indonesia). Il rischio è quello di allocare le dosi in modo iniquo, al netto degli accordi bilaterali già negoziati, come nel caso del Serum Institute of India, che ha ottenuto la licenza per produrre il vaccino di AstraZeneca⁷.

Allo stesso modo, la richiesta di licenza obbligatoria da parte degli Stati che non siano in grado di produrre autonomamente il vaccino crea un ulteriore problema, anche se la questione del superamento dei criteri degli Accordi TRIPS (Agreement on Trade Related Aspects of Intellectual Property Rights) dell'OMC sulla proprietà intellettuale non costituisce, di per sé, un ostacolo. Ai fini della concessione del titolo brevettuale, infatti, occorre soltanto che siano stati esperiti dei tentativi di negoziazione col detentore (non andati a buon fine) e che sia stato corrisposto il prezzo della brevetto nei confronti dello stesso. Il par. 6 della Dichiarazione di Doha sugli Accordi TRIPS (per cui l'Unione europea ha esercitato la facoltà di *opt-out*) prevede, infatti, la possibilità, per i membri dell'OMC con capacità insufficienti nell'industria manifatturiera chimico-farmaceutica, di accedere più facilmente al *compulsory licensing*. Tale opzione, tuttavia,

⁷ Così E. CALLAWAY, *The Unequal Scamble for Coronavirus Vaccines*, in *Nature*, 2020, 506.

data la necessità di esaminare parallelamente un numero altissimo di brevetti, comporterebbe ritardi nella concessione della licenza obbligatoria per i futuri vaccini da COVID-19⁸.

Per quanto riguarda poi il piano di finanziamento, un ruolo di spicco nel pilastro COVAX è svolto dalla GAVI Alliance (organizzazione leader del progetto assieme all'OMS e alla CEPI): il piano si basa sullo stanziamento, ad opera dei Paesi impegnatisi nell'AMC (Advanced Market Commitment), di due miliardi di dollari entro la fine del 2020 tramite il sistema di garanzie per il mercato adottato dalla GAVI (obiettivo già raggiunto nel mese di novembre). Il sistema di acquisto fa riferimento, per quanto riguarda i Paesi auto-finanziati, a due alternative. Da un lato, è possibile impegnarsi per garantire l'acquisto di una quota attraverso il pilastro COVAX, realizzando un pagamento anticipato di 1,60 dollari per dose, oppure del 15% rispetto al costo totale per dose. Dall'altro, il *trade-off* è costituito da una formula senza garanzia, per cui il Paese auto-finanziato otterrà (senza prestare garanzia sulla quota da acquistare tramite COVAX) un prezzo di 3,10 dollari praticato per dose e una garanzia di 0,40 dollari, sempre per dose, da versare al fine di garantire il piano di finanziamento in caso di *opt-out*.

La previsione di un sistema di finanziamento “flessibile” asseconderebbe l'adesione di quei Paesi che abbiano optato per accordi bilaterali e che vedono nel multilateralismo un'occasione per ampliare il portfolio vaccinale. Tali attori non sono, quindi, attirati da un ideale redistributivo⁹. Basti pensare che, secondo una stima (fornita da Airfinity e ripresa da Nature¹⁰) fondata sugli ordini già effettuati e quelli attesi nel futuro prossimo, Paesi come il Regno Unito saranno in grado di garantire fino a 5 dosi *pro capite*, mentre il gruppo dei Paesi a reddito basso e medio-basso riuscirà a soddisfare esigenze per una cifra più vicina allo zero per ciascun individuo. La situazione, considerando che molte aziende lavorano a coperture vaccinali basate sulla somministrazione di due dosi, si fa ancora più complessa, lasciando scoperto, con ogni probabilità, anche parte del personale medico-sanitario e delle categorie a rischio nei Paesi economicamente svantaggiati.

A fronte di tutto ciò, ci si domanda quale sarà l'impatto del pilastro COVAX sulle politiche di *fair-access* alle scorte vaccinali per COVID-19. Sarà davvero possibile instaurare un meccanismo redistributivo che, come sappiamo, ha da sempre incontrato forti resistenze nelle economie occidentali? Quali effetti potrebbero avere le reazioni a catena degli *opt-out*? Si immagina che alcune risposte possano arrivare a partire dalla fruttuosità (o infruttuosità) degli accordi bilaterali e dal numero di Paesi che faranno eventualmente ricorso al meccanismo del *compulsory licensing* nei prossimi mesi. La vera scommessa per il futuro rimane, tuttavia, la creazione di un pilastro vaccinale in grado di implementare il Regolamento sanitario internazionale.

Dicembre 2020

⁸ W. HU, *Compulsory Licensing and Access to Future Covid-19 Vaccines*, CEPS Research Reports, 2020.

⁹ In tale ottica, il pilastro COVAX sarebbe grado di evitare un sovra-provvigionamento per alcuni Paesi a fronte delle forniture quasi inesistenti riservate alle economie più deboli.

¹⁰ E. CALLAWAY, *op. cit.*



L'Unione e gli Stati membri in soccorso dell'OMS

Nicola Ruccia

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

Lo scorso 6 novembre il Consiglio e i rappresentanti dei governi degli Stati membri hanno approvato mediante procedura scritta delle Conclusioni “sul ruolo dell’UE nel rafforzamento dell’Organizzazione mondiale della sanità” (OMS)¹.

Prima di esaminarne il contenuto, appare opportuno individuarne le caratteristiche generali. Le conclusioni del Consiglio rientrano tra gli atti atipici e, precisamente, tra quelli non previsti dai Trattati europei. Prive di effetti giuridici vincolanti, rappresentano una manifestazione dell’attività non legislativa dell’istituzione in oggetto e hanno, esclusivamente, lo scopo di esprimere una posizione politica su particolari tematiche afferenti alle attività svolte dall’Unione². La loro adozione ha luogo a seguito di un dibattito durante una sessione consiliare e possono contemplare una posizione o un impegno politico su un determinato tema invitando, in taluni casi, uno Stato membro, un’altra istituzione dell’Unione o, ancora, l’Unione medesima a intervenire su una questione. Generalmente, vi si ricorre nei settori elencati nell’art. 6 TFUE, ossia quelli in cui all’Unione è riservata una competenza di sostegno, coordinamento o completamento dell’azione degli Stati membri tra i quali rientrano, ai sensi della lett. a), la tutela e il miglioramento della salute umana cui, a livello globale, è preordinata l’attività dell’OMS.

Le conclusioni hanno, tra gli altri scopi, quello di stabilire un obiettivo o di valutare i progressi compiuti nel settore cui si riferiscono, oppure quello di fissare una posizione coordinata tra l’Unione e i suoi Stati membri nell’ambito delle organizzazioni internazionali – come, nel caso di specie, l’OMS – o in vista della partecipazione dell’Unione stessa alle suddette organizzazioni. La loro adozione segue una prassi che prevede tre livelli in sede di Consiglio. Nel primo, precedentemente all’elaborazione di un progetto di conclusioni, la presidenza di turno elabora un documento di riflessione per esaminare la questione a livello di gruppo. Sulla base del dibattito che ne scaturisce, la suddetta presidenza, con l’assistenza del Segretariato generale, predispone un progetto di conclusioni. Il gruppo si riunisce più volte per discuterlo prima di inviarlo per un’ulteriore disamina al COREPER. Quest’ultimo cerca di risolvere gli eventuali problemi rimasti in sospeso per poi sottoporlo alla pertinente formazione del Consiglio per la relativa adozione, da operarsi per *consensus*³.

Le Conclusioni in questione rilevano, innanzitutto, poiché rappresentano simultaneamente sia un atto del Consiglio, sia uno dei rappresentanti degli Stati membri riuniti in sede di Consiglio. Esse sono, in altri termini, un “atto ibrido” (oltre che atipico) che, sebbene non previsto dai Trattati europei, non è dagli stessi nemmeno

¹ 12957/20, SAN 406, DEVGEN 165, ONU 71, COVID-19 22, reperibile *online*.

² R. ADAM, A. TIZZANO, *Manuale di Diritto dell’Unione europea*, 3° ed., Torino, 2020, p. 184 ss.

³ U. VILLANI, *Istituzioni di Diritto dell’Unione europea*, 6° ed., Bari, 2020, p. 166.

vietato. Se la loro adozione da parte del Consiglio non pone alcun particolare interrogativo, quella da parte dei rappresentanti degli Stati membri appare più problematica. Vero è che le fonti primarie non impediscono la possibilità – per i suddetti Stati membri – di svolgere un’attività tipica del diritto internazionale, che è quella di negoziare e di concludere accordi anche in seno al Consiglio. Risulta ben possibile, infatti, che i medesimi Stati membri adottino atti denominati «atti degli Stati membri (o dei rappresentanti dei governi degli Stati membri) riuniti in sede di Consiglio». Essi non hanno la natura giuridica di atti dell’Unione – e, quindi, attribuibili al Consiglio – ma, diversamente, restano imputabili collettivamente agli Stati membri. Siffatta possibilità, peraltro, è stata riconosciuta anche dalla Corte di giustizia che ne ha negato la natura unionale escludendo, per converso, anche la propria competenza a sindacarne la legittimità⁴.

Le Conclusioni in esame, sotto il profilo di cui sopra, sembrano risolvere una serie di problemi giuridici. Innanzitutto, fissano la posizione dell’Unione con riferimento a un’organizzazione internazionale – l’OMS – della quale, diversamente da tutti gli Stati membri – l’UE non è parte e ne può divenirne⁵. In seconda istanza, le Conclusioni uniformano le posizioni degli Stati membri, sempre in merito all’OMS, sia tra di essi e sia rispetto a quella dell’Unione. In definitiva, attraverso un atto ibrido si perviene a una posizione unitaria con riferimento alla proiezione esterna dell’Unione e dei suoi Stati membri.

Sotto il profilo contenutistico, nel documento in commento si constata come la pandemia da COVID-19 e le sue conseguenze sanitarie, sociali ed economiche abbiano manifestato la necessità di una forte cooperazione multilaterale a livello mondiale, di solide capacità sanitarie globali oltre che di una risposta collettiva alle sfide in ambito sanitario. Consiglio e Stati membri riconoscono il ruolo ricoperto, in merito, dall’OMS – quale autorità di riferimento e di coordinamento nell’affrontare le sfide sanitarie globali, incluse la preparazione a focolai epidemici, le relative prevenzioni e individuazioni, oltre che le risposte nei loro confronti – di segretariato del polo di coordinamento dell’Acceleratore per l’accesso agli strumenti COVID-19 (c.d. *Access to COVID-19 Tools Accelerator*). Essi, tuttavia, osservano che la medesima pandemia dimostra come le aspettative della Comunità internazionale, seppure diverse in funzione dei contesti nazionali, siano in generale superiori alle attuali capacità dell’OMS e alla sua idoneità a sostenere gli Stati nello sviluppo di sistemi sanitari solidi e resilienti che erogino servizi di elevata qualità a coloro che ne hanno bisogno, senza lasciare indietro nessuno, anche nel periodo in corso. A tali considerazioni sono giunti osservando, tra le altre cose, le sfide, anche in termini di trasparenza, sinergie, finanziamenti e assunzione di responsabilità con cui l’OMS deve misurarsi nella situazione geopolitica attuale, come pure le raccomandazioni contenute nei riesami e nelle valutazioni condotte negli ultimi anni e in quello in corso, intese a individuare soluzioni alle sfide in atto che ne hanno, sotto certi aspetti – compromesso l’autorevolezza. A tal proposito è sottolineato il ruolo di coordinamento e di riferimento dell’Unione e dei suoi Stati membri nel promuovere e

⁴ Sentenza del 30 giugno 1993, in cause riunite C-181/91 e C-248/91, *Parlamento c. Consiglio e Commissione*, ECLI:EU:C:1993:271. In dottrina cfr. U. VILLANI, *op. cit.*, p. 288 ss.

⁵ In base all’art. 3 della Costituzione dell’OMS, infatti, suoi membri posso essere soltanto gli Stati.

negoziare la risoluzione WHA73.1 dell'OMS, del 19 maggio 2020, sulla risposta alla pandemia di COVID-19⁶.

Sulla base di queste considerazioni il Consiglio e i rappresentanti degli Stati membri affermano di essere risolti nel continuare ad assumere un ruolo di riferimento in ordine alla salute globale, assicurando una funzione proattiva, di coordinamento e di orientamento in un processo inclusivo inteso a rafforzare la sicurezza sanitaria a livello universale, oltre che la capacità dell'OMS di essere pronta e di rispondere alle emergenze che la coinvolgono. In altri termini, l'Unione e gli Stati membri dichiarano di voler offrire all'OMS un effettivo ed efficace contributo gestionale per l'uscita dalla pandemia da COVID-19. A tal fine, essi sottolineano l'importanza di un dialogo intenso e costante con tale organizzazione internazionale. Soprattutto, ritengono che occorra far fronte alle divergenze tra le aspettative degli Stati – sia membri dell'Unione, sia terzi – che vi aderiscono e i risultati che la stessa può raggiungere al fine di promuovere azioni idonee in merito alla migliore strategia da attuare. Per esempio, sostengono che, in sede di organi direttivi dell'OMS, risulta indispensabile affrontare, in via prioritaria, le sfide con cui essa deve attualmente misurarsi, tra l'altro negli accennati termini di trasparenza, sinergie, finanziamento prevedibile e sostenibile, oltre che di assunzione di responsabilità.

Le Conclusioni incoraggiano tutti gli *stakeholders*, inclusi gli altri attori sanitari globali e quelli non statali, a rafforzare congiuntamente la capacità dell'OMS in termini di prevenzione, preparazione e risposta, evidenziando, al contempo, l'importanza di consolidare i partenariati nonché l'indipendenza, le attività normative, la capacità tecnica, l'assunzione di responsabilità, l'efficacia, l'efficienza e la trasparenza dell'organizzazione. In questo contesto, l'Unione e gli Stati membri sottolineano il loro reciproco impegno nell'incoraggiare ulteriormente il ruolo normativo dell'OMS e, all'occorrenza, la sua capacità in tal senso. Particolare attenzione è rivolta al potenziamento dell'Ufficio del direttore scientifico dell'organizzazione in aggiunta al ruolo degli uffici regionali e nazionali, al miglioramento e allo sviluppo di nuovi approcci intesi a correlare la salute allo sviluppo sostenibile, oltre che al rafforzamento della mappatura e della comprensione dell'economia sanitaria globale.

Di particolare rilevanza, infine, è la constatazione della necessità di rafforzare la cooperazione multilaterale tra OMS, FAO, Organizzazione mondiale per la salute animale (OIE) e Programma delle Nazioni Unite per l'ambiente (UNEP) al fine di promuovere l'approccio "*One Health*" sulle zoonosi, segnale, questo che la pandemia deve essere affrontata con una strategia globale e non meramente settoriale o regionale.

In definitiva, l'Unione e gli Stati membri, per un verso, criticano la gestione della pandemia operata, sinora, dall'OMS e, per altro verso, affermano di sostenerne – comunque – il ruolo di riferimento e di coordinamento in merito alla salute globale. Essi, pertanto, ne vengono in soccorso, promuovendo l'attuazione tempestiva delle necessarie misure di riforma della stessa, nonché le pertinenti azioni e raccomandazioni

⁶ Reperibile *online*.

dirette a rafforzarla ai suoi diversi livelli, assicurandole il dovuto seguito da parte della Comunità internazionale.

Dicembre 2020

EU Enlargement Strategy 2020 – Paving the Way for Differentiated Integration?

Marko Milenković

Research fellow, Institute of Social Sciences Belgrade; Affiliate researcher, Center for Constitutional Studies and Democratic Development (CCSDD), School of Advanced International Studies (SAIS) Bologna

In early October the European Commission presented the annual Enlargement Strategy for 2020¹, providing a regular overview of the EU integration progress of the six Western Balkans (WB6) (potential) candidates for EU membership and Turkey. As outlined in the Strategy: «A **credible enlargement policy** is a geostrategic investment in **peace, stability, security and economic growth in the whole of Europe**. Built on **strict but fair conditionality and the principle of own merits**, it continues to drive forward transformation and modernisation in the partner countries in an overall challenging environment. Political will and determination by the partner countries remain key to success»² (original emphasis). In addition to regular assessment, this year's document is to a certain extent different and more important than usual. Firstly, it comes as a part of larger package to revamp and bring more dynamism to the process of enlargement after years of enlargement fatigue and deadlocked process. Secondly, it is also a sign that the EU wants and urgently needs to be more prominently involved in the Western Balkans, especially after the outbreak of the COVID crisis³, by anticipating more robust investment engagement in the region. It could be argued that this line of documents is building on the realisation that the time has come to (re)visit Western Balkan integration and to start developing a more reliable process of integration, which will take time but would also represent the gradual inclusion of the Western Balkan countries in EU policies in the absence of full membership.

Back in 2018 the European Commission anticipated possible WB enlargement for 2025, stressing that the EU's enlargement policy must be part and parcel of the larger strategy to strengthen the Union by 2025 and reiterating the well established approach of credible commitments and a reward system for reform achievements⁴. However, as evaluated by the Commission at the time, only Montenegro and Serbia would have the possibility of concluding the whole process by 2025, with no projection given for remaining four candidates – North Macedonia, Albania, Bosnia and Hercegovina and Kosovo (*), none of which had even opened negotiations at the time. The opening of

¹ European Commission, *2020 Communication on EU enlargement policy*, 6.10.2020 COM(2020) 660 final.

² *Ibid.*, 19.

³ On the EU and Western Balkan in COVID times see further: Laura Montanari, *I Balcani occidentali e l'Unione europea ai tempi del Covid-19*, OSORIN, 2020. Available at: https://www.osorin.it/uploads/model_4/files/38_item_2.pdf?v=1595847427.

⁴ See further: European Commission, *A credible enlargement perspective for and enhanced EU engagement with the Western Balkans*, 6.2.2018 COM(2018) 65 final.

negotiations with Northern Macedonia and Albania in March 2020 was a major development⁵, after the expected opening of negotiations was blocked in late 2019.

In November 2019 the French government came up with the Non-Paper on Reforming the European Union accession process. This document stressed that the process should be based on four principles – gradual association; stringent conditions; tangible benefits; reversibility. The main idea was replacing the large number (35) of thematic chapters with several successive stages with the clear idea that «the closing of negotiations corresponding to each stage completed by the country would open up the possibility to participate in EU programmes, to be involved in certain sectoral policies and, where appropriate, to benefit from certain targeted finance», thus clearly opening the doors for the differentiated EU integration of the Balkan countries but still stressing that «the final objective would be full and complete accession»⁶.

Following the proposals for revamping the process, the Commission came up with the new Enlargement methodology in February 2020, with the idea of bringing more dynamism into the negotiating process. The Commission proposed grouping the negotiating chapters in six thematic clusters: fundamentals; internal market; competitiveness and inclusive growth; green agenda and sustainable connectivity; resources, agriculture and cohesion; external relations. It envisages a more credible process, involving a stronger political steer and the greater involvement of member states, greater predictability of the process (hence six clusters) including enhanced clarity on the conditions and benchmarks to must be achieved, which should result in the gradual “phasing in” of candidates in EU policies and increased access to funding throughout the process, but would also include rolling back in the case of stagnation or backsliding in prospective members⁷. The new methodology would also mean less opportunities to block the advancement of the process before the opening and closing of each of the current 35 negotiation chapters. As was recently argued: «Deeper political stocktaking should occur on eight occasions during negotiations (once interim benchmarks are met on fundamental reforms (chapters 23 and 24), before opening each of six clusters, and once overall negotiations are technically ready to close). This would be the major change in the approach leading to more focused and timed reform process pressing Government in the candidate countries to deliver tangible reforms. This should also prevent member states of introducing new conditionality once stocking is finished and clusters are opened»⁸. However, in spite of the new methodology it is expected that enlargement fatigue will continue to dominate the process in upcoming decade.

This is even more the case, bearing in mind the consequences that the COVID crisis and its mitigation will have on the Union itself. In the midst of the COVID crisis, after an initial lack of EU solidarity with candidate countries, including a ban on the

⁵ Council of the European Union, *Council conclusions on enlargement and stabilisation and association process – Albania and the Republic of North Macedonia*, 25.3.2020, 7002/20.

⁶ Available at: <https://images.politico.eu/wp-content/uploads/2019/11/Enlargement-nonpaper.pdf>.

⁷ European Commission, *Enhancing the accession process - A credible EU perspective for the Western Balkans*, 5.2.2020, COM(2020) 57 final.

⁸ Vladimir Medjak, *New Methodology for Running EU Accession Negotiations*, 2020. Available at: <https://tiranaobservatory.com/2020/03/24/new-methodology-for-running-eu-accession-negotiation>.

export of medical equipment, the EU has, however, lifted this ban⁹ and engaged more prominently to help the countries of the Western Balkan region with the purchase and transport of medical supplies. This engagement was further strengthened by mobilising (up to) €3.3 billion for the region to help with the consequences¹⁰, although the majority of the package is still pending as of November 2020.

The Enlargement Strategy is, as every year, accompanied by country reports for each of seven (potential) candidates. The Strategy is supplemented by additional communications on *An Economic and Investment Plan for the Balkans*¹¹ as well as accompanying *Guidelines for the Implementation of the Green Agenda for the Western Balkans*¹², marking a clear division between the WB6 and Turkey within the process. The Investment Plan indicates the Commission's proposal for an Instrument for Pre-Accession Assistance (IPA III) amounting over €14 billion for 2021-2027, of which the «lion's share is destined for the Western Balkans»¹³, with priorities articulated as ten investment flagships.

Reporting this year also reflects the proposals of the enhanced approach to the accession process. The novelty is that this year, the Commission has assessed the overall balance in the accession negotiations with both Montenegro and Serbia in order to propose ways ahead. In general, the Strategy assesses that: «Democratic systems in the Western Balkans are still not functioning properly due to strong political polarisation, in some cases limited space for the oppositions' democratic control function, and opposition boycotts of elections and parliamentary work»¹⁴. In addition, the «slow pace of change in judicial culture continues throughout the Western Balkan region without sufficient commitment to the principle of judicial independence and respect for court decisions. In particular, public authorities should refrain from any interference in ongoing cases and from issuing public comments, which risk undermining court decisions»¹⁵.

Importantly, it was underlined by the Commission that «even in the context of **emergency measures taken during the COVID-19 crisis**, Parliaments should continue to have the power to control executive action and should play a role in overseeing the state of emergency, including the decision if the state of emergency should be extended. The dissolution or suspension of parliament may adversely impact on this power»¹⁶. This was particularly the case in Serbia where Parliament was

⁹ See further: Montanari, supra note 2.

¹⁰ European Commission, *2020 Communication on EU enlargement policy*, COM(2020) 660 final, 3.

¹¹ European Commission, *An Economic and Investment Plan for the Western Balkans*, 6.10.2020, COM(2020) 641 final.

¹² European Commission, *Guidelines for the Implementation of the Green Agenda for the Western Balkans*, 6.10.2020, SWD(2020) 223 final.

¹³ European Commission, *An Economic and Investment Plan for the Western Balkans*, COM(2020) 641 final, 5.

¹⁴ European Commission, *2020 Communication on EU enlargement policy*, COM(2020) 660 final, 10.

¹⁵ *Ibid.*, 5.

¹⁶ *Ibid.*, 11.

suspended for over forty days without the opportunity to sanction emergency decrees adopted by the government¹⁷.

For the current Enlargement frontrunner, **Montenegro**, the Commission assesses that «an overall balance between progress under the rule of law chapters, on the one hand, as well as progress in the accession negotiations across chapters, on the other, is ensured», also concluding that Montenegro «has come a long way in reforming its legal and institutional framework in the area of rule of law with further results in most areas»¹⁸. For **Serbia** it was underlined that «the Serbian government continued to declare EU membership as its strategic goal. However, there is a need to place more emphasis on objective and positive unambiguous communication on the EU, which is Serbia's main political and economic partner»¹⁹. Serbia's progress on rule of law and the normalisation of relations with Kosovo is underlined as essential, and «will continue to determine the overall pace of the accession negotiations»²⁰. By this the Commission clearly restated that finding the solution for relations with Kosovo is at the heart of Serbian aspirations to join. In this overall very critical assessment of Serbian progress, the slow progress in rule of law reforms and the low level of alignment with EU foreign policy were particularly highlighted.

Bearing in mind recent decisions to open negotiations with **North Macedonia** and **Albania**, findings are mostly positive with some key areas for reform underlined. **Bosnia and Hercegovina** is still waiting for the green light on its candidacy application, with 14 key priorities defined by the Commission and supported by the Council in December still remaining to be addressed²¹. Given that on the one hand that these relate to fundamental improvements in the «legislative and institutional framework, including at constitutional level where necessary»²² just in order to open negotiations, and that on the other the country's political system is in continued deadlock, it is expected that Bosnia and Hercegovina will continue to lag behind in the process compared to the other candidates. Finally, **Kosovo(*)**, also considered a potential candidate, was assessed to have made limited progress in EU-related reforms with the visa liberalisation process still pending in the Council since 2018, leaving this potential candidate, still unrecognised by five EU member states, the only one yet to have travel liberalised for its residents.

Finally, in terms of **Turkish** accession, it was concluded that «Turkey has continued to move further away from the European Union with serious backsliding in the areas of democracy, rule of law, fundamental rights and the independence of the judiciary»²³. However, it was underlined that the country remains a «key partner for the

¹⁷ See further: Marko Milenković, *Responses to the COVID-19 Crisis in Serbia – Democracy and the Rule of Law on Ventilators?*, in *Percorsi Costituzionali* 2/2019, 441-468.

¹⁸ European Commission, *2020 Communication on EU enlargement policy*, COM(2020) 660 final, 20.

¹⁹ *Ibid.*, 21.

²⁰ *Ibid.*, 21.

²¹ See further: *Ibid.*, 24.

²² *Ibid.*, 24.

²³ *Ibid.*, 4.

European Union in essential areas of joint interest, such as migration, counter-terrorism, economy, trade, energy and transport»²⁴. Interestingly, after more than thirty years of economic transition in the WB region, it is the Commission's opinion that «only Turkey is a functioning market economy, despite serious concerns in this regard, and has a good level of preparation as regards the capacity to cope with competitive pressures»²⁵. The Commission also recognises that in June 2019 negotiations between the country and the EU came to a standstill, with no further possibility of opening or closing chapters at this point.

As already outlined, the time has come to (re)visit Western Balkan integration in the context of the European Union's (prolonged) crisis and enlargement fatigue, and recent Enlargement Strategy and preceding documents open the door just for that. The Enlargement Strategy points to the overall slow progress of reforms across the policy spectrum in practically all candidate countries. Therefore, debate on future (non)membership options for the region, which would still allow for a transformative power of the Union and its strong presence in the region, must be continued. Furthermore, it should be followed by concrete proposals and actions on the side of the EU, and the strategic framework for 2020 analysed above is a positive move in that direction.

Dicembre 2020

²⁴ *Ibid.*, 20.

²⁵ *Ibid.*, 14.

La sicurezza interna e in Rete e la garanzia dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Nuove prospettive di coordinamento per la lotta al terrorismo

Stefania Attolini

Dottoressa di ricerca in Diritto dei beni privati, pubblici e comuni. Tradizione e Innovazione nei modelli di appartenenza e fruizione, Università del Salento

L'impegno congiunto dell'Unione europea e degli Stati membri nella lotta al terrorismo si è tradotto, soprattutto negli ultimi anni, per ovvie e note ragioni, in un graduale e costante intervento delle istituzioni europee tramite diversi strumenti giuridici di cooperazione tra gli Stati e di armonizzazione delle legislazioni penali in materia di crimini legati al terrorismo, aventi, quindi, natura intrinsecamente transnazionale.

Gli ultimi, drammatici, attacchi terroristici che hanno afflitto alcune città europee, tra cui si ricordano quelli a Vienna, Parigi e Dresda, hanno fatto emergere ancor più la necessità di un'azione incisiva dell'Unione in tale settore. Nella Dichiarazione comune adottata il 13 novembre 2020¹, i Ministri degli affari interni degli Stati UE, reagendo prontamente agli attacchi terroristici verificatisi negli ultimi mesi del 2020, hanno rinnovato l'impegno, appunto comune, nella lotta contro ogni forma di estremismo religioso e di violenza promuovendo il mantenimento di una società pluralista fondata sullo stato di diritto e sul rispetto dei diritti fondamentali, con particolare riferimento alla libertà di espressione e alla libertà religiosa. Tale documento è l'esempio di una prassi oramai consolidata secondo cui, nelle materie di competenza degli Stati membri, i rappresentanti dei Governi nazionali riuniti in seno al Consiglio dell'Unione europea, non agendo come membri di esso, possono adottare atti non vincolanti e non impugnabili dinanzi alla Corte di giustizia dell'Unione europea², in quanto semplici dichiarazioni di volontà espressione di una unione di intenti.

La Dichiarazione del 13 novembre 2020 ha poi ispirato una parte del dibattito dei leaders europei riuniti in seno al Consiglio europeo, i quali hanno ribadito anch'essi una ferma posizione di lotta comune contro il terrorismo e le forme di violenza estremista. Nelle conclusioni³ del Consiglio europeo del 10-11 dicembre 2020 si legge, infatti, che «[d]i fronte a questi attacchi ai diritti e alle libertà fondamentali, l'UE difenderà i valori comuni alla base delle nostre società pluraliste e proseguirà con determinazione i suoi sforzi congiunti in loro difesa», enfatizzando, tra l'altro, l'importanza del coordinamento e della cooperazione giudiziaria e di polizia in tali settori.

La richiesta di una maggiore e costante protezione e di un intervento coordinato a livello europeo sempre più incisivo nel contrasto al terrorismo proviene, *in primis*, dagli stessi cittadini europei, per i quali la questione del terrorismo rientra tra le sfide più importanti cui l'UE deve far fronte: risulta, infatti, dai sondaggi dell'Eurobarometro

¹ Joint Statement by the EU Home Affairs Ministers on the recent terrorist attacks in Europe of 13.11.2020, disponibile in lingua inglese al seguente indirizzo: <https://www.consilium.europa.eu/media/46793/st12364.pdf>.

² *Ex multis*, v. la sentenza della Corte di giustizia del 30 giugno 1993, cause riunite C-181/91 e C-248/91, *Parlamento europeo c. Consiglio delle Comunità europee e Commissione delle Comunità europee*.

³ Conclusioni del Consiglio europeo, 11 dicembre 2020, EUCO 22/20, disponibili al seguente indirizzo: <https://www.consilium.europa.eu/media/47332/1011-12-20-euco-conclusions-it.pdf>

2018⁴, che l'attenzione diffusa dei cittadini si focalizza sempre di più su problematiche a carattere globale, tra le quali rileva, appunto, il terrorismo.

Questa Dichiarazione si pone nel solco di un impegno consolidato dell'Unione in materia di lotta al terrorismo. Già in passato, infatti, la Commissione europea aveva evidenziato l'importanza di un intervento coordinato, a livello europeo, per contrastare il finanziamento del terrorismo e conseguire lo smembramento delle reti terroristiche. A seguito dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, poi, l'Unione europea è stata dotata di una base giuridica per l'adozione di direttive finalizzate alla creazione di un diritto penale europeo e, in particolare, all'armonizzazione del diritto penale sostanziale e processuale⁵. L'art. 83 TFUE, in particolare, si applica con riferimento a reati in sfere di criminalità particolarmente gravi «che presentano una dimensione transnazionale derivante dal carattere o dalle implicazioni di tali reati o da una particolare necessità di combatterli su basi comuni» (c.d. *eurocrimini*). A limitare una così ampia definizione della dimensione transnazionale, interviene il par. 1, co. 2, dove sono state elencate, pur se in modo non esaustivo⁶, le singole sfere di criminalità che possono essere oggetto d'intervento, tra cui figura, preliminarmente, appunto il terrorismo.

In base a questa norma l'Unione ha già adottato diversi strumenti di contrasto al terrorismo, alcuni dei quali menzionati dalla Dichiarazione in commento. In particolare, merita attenzione la direttiva del 2017 sulla lotta contro il terrorismo⁷, ove all'art. 3 è presente una definizione, già contenuta nella decisione quadro del 2002 sulla lotta contro il terrorismo⁸ – e ripresa nella successiva decisione del 2005⁹ –, dei reati che gli Stati membri devono includere a livello nazionale tra quelli gravi di terrorismo qualora questi siano compiuti, tra l'altro, con intenti intimidatori nei confronti della popolazione ovvero al fine di «destabilizzare gravemente o distruggere le strutture politiche, costituzionali, economiche o sociali fondamentali di un paese o di un'organizzazione internazionale».

Come sottolineato dai Ministri, l'azione a livello europeo e transnazionale finalizzata a contrastare il terrorismo è fondamentale, non solo per garantire la libertà di circolazione tra le frontiere interne, ma anche per fronteggiare adeguatamente la minaccia proveniente dalla Rete: il contrasto al terrorismo deve tenere necessariamente

⁴ Dialoghi con i cittadini e consultazioni dei cittadini. Conclusioni principali, del 30 aprile 2019, consultabile al seguente indirizzo: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/citizens_dialogues_and_citizens_consultations_it.pdf.

⁵ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, Verso una politica penale dell'Unione europea: garantire l'efficace attuazione delle politiche dell'Unione attraverso il diritto penale, del 20 settembre 2011, COM(2011) 573 def.

⁶ L'art. 83, par. 1, co. 3, permette al Consiglio, all'unanimità, di adottare, in funzione dell'evoluzione della criminalità, una decisione che individua altre sfere di criminalità.

⁷ Direttiva (UE) 2017/541 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 marzo 2017, sulla lotta contro il terrorismo e che sostituisce la decisione quadro 2002/475/GAI del Consiglio e che modifica la decisione 2005/671/GAI del Consiglio.

⁸ Decisione quadro del Consiglio, del 13 giugno 2002, sulla lotta contro il terrorismo.

⁹ Decisione 2005/671/GAI del Consiglio, del 20 settembre 2005, concernente lo scambio di informazioni e la cooperazione in materia di reati terroristici.

in considerazione la natura a-territoriale di Internet, come “spazio” di diffusione di messaggi di odio e di reclutamento e direzione delle attività terroristiche¹⁰.

Un’attenzione particolare nei confronti dei rischi legati all’uso di Internet per fini illeciti e di ampliamento della rete terroristica era stata, in precedenza, mostrata dalla Commissione europea, tra l’altro, nella comunicazione del 30 aprile 2019 diretta a fornire un contributo alla riunione informale dei *leader* dell’UE a 27 del 9 maggio 2019 a Sibiu¹¹ ove, affrontando il tema della sicurezza, essa aveva messo in evidenza come la diffusione delle tecnologie digitali abbia fatto emergere nuove forme di minacce ibride e di minacce alle infrastrutture critiche, con il «rischio di attività informatiche dolose e di campagne di disinformazione mirate condotte da soggetti stranieri allo scopo di influenzare il sostegno pubblico o compromettere le nostre democrazie».

Si colloca in continuità con tali considerazioni la riflessione fatta dai Ministri nella Dichiarazione comune, in merito al ruolo di Internet e dei *social media* nella diffusione di idee estremiste e di coordinamento delle attività di natura terroristica: l’azione delle istituzioni, a tal fine, deve riguardare la prevenzione e la rimozione di contenuti *online* illeciti o addirittura propagandistici di ideologie estremiste e le ipotesi di disinformazione e di *hate speech*, nel pieno rispetto dei diritti fondamentali e, in particolare, della libertà di espressione.

Un passo avanti nella giusta direzione sembrerebbe sia stato fatto dall’Unione con la proposta di regolamento relativo alla prevenzione e diffusione di contenuti terroristici *online* del 2018¹², ove è inclusa una definizione, coerente con quanto previsto dalla già citata direttiva UE 2017/541 sulla lotta contro il terrorismo, di cosa debba essere inteso come contenuti terroristici *online*, vale a dire i messaggi diretti a istigare, «anche mediante l’apologia del terrorismo, alla commissione di reati di terrorismo, generando in tal modo il pericolo che tali reati siano effettivamente commessi»; ovvero messaggi di «incitamento a contribuire a reati di terrorismo»; di «promozione delle attività di un gruppo terroristico, in particolare incoraggiando la partecipazione o il sostegno a un gruppo terroristico ai sensi dell’articolo 2, paragrafo 3, della direttiva (UE) 2017/541»; ovvero, infine, contenenti «istruzioni su metodi o tecniche allo scopo di commettere reati di terrorismo».

Nella proposta di Regolamento citata – il cui procedimento di adozione è ancora in corso e per il quale si prevede di giungere presto alla fine dei negoziati, come affermato dai Ministri degli Affari interni nella Dichiarazione in commento –, sono disciplinate alcune delle questioni ancora irrisolte e che rilevano nella costruzione di strumenti di lotta efficace al terrorismo su Internet, quali l’individuazione dei soggetti tenuti alla valutazione dei contenuti e quelli obbligati alla successiva rimozione di detti

¹⁰ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, Agenda europea sulla sicurezza, del 28 aprile 2015 COM(2015) 185 final.

¹¹ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, L’Europa a maggio 2019 – Allestire un’Unione più unita, più forte e più democratica in un mondo sempre più incerto. Contributo della Commissione europea alla riunione informale dei leader dell’UE a 27 del 9 maggio 2019 a Sibiu (Romania), del 30 aprile 2019, COM(2019)218 final.

¹² Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio, relativo alla prevenzione della diffusione di contenuti terroristici online. Contributo della Commissione europea alla riunione dei leader, riuniti a Salisburgo il 19-20 settembre 2018, del 12 settembre 2018, COM(2018) 640 final.

contenuti illeciti o dannosi, senza che tale intervento leda il diritto alla libertà di espressione e di informazione degli utenti.

Tra i diversi aspetti che sono emersi, anche in sede di proposta e di discussione di tale regolamento sui contenuti illeciti *online*, ve n'è uno che merita particolare attenzione, vale a dire la considerazione sull'inadeguatezza delle iniziative volontarie, incoraggiate tra l'altro dal *Forum* dell'UE su Internet, promosse dagli Stati membri e dai prestatori di servizi di *hosting* al fine di contrastare l'accesso e la diffusione dei contenuti terroristici *online*. I limiti evidenziati dalla Commissione nella relazione di accompagnamento alla proposta e che hanno giustificato l'intervento legislativo riguardano, in particolare, la limitata adesione dei prestatori di servizi e l'insufficienza dei progressi registrati in termini di tempi e modalità dell'azione.

È in un tale contesto, quindi, che si è inserita la proposta con cui la Commissione europea ha inteso prevedere e disciplinare una serie di misure necessarie a prevenire l'uso illecito dei servizi di *hosting* e, in alcuni casi, la previsione dell'obbligo per i prestatori di tali servizi di adottare misure proattive «efficaci e proporzionate, in considerazione del rischio e del livello di esposizione a contenuti terroristici, dei diritti fondamentali degli utilizzatori e dell'importanza fondamentale che riveste la libertà di espressione e di informazione in una società aperta e democratica»¹³.

Come precisato dalla Commissione europea nella relazione di accompagnamento alla proposta di regolamento, la previsione dell'obbligo di adottare misure proattive non si pone in contrasto con il regime, contenuto nella direttiva 2000/31/CE¹⁴ (direttiva sul commercio elettronico), di quasi totale assenza di responsabilità dei prestatori di servizi di *hosting*, previsto all'art. 14, e di assenza di un obbligo generale di sorveglianza, *ex art.* 15. Tuttavia, tra le iniziative legislative annunciate dalla Commissione europea nel breve periodo – entro dicembre 2020 –, vi è l'emanazione del c.d. *Digital services Act*, diretto, tra l'altro, alla modifica della direttiva sul commercio elettronico e, in particolare, del regime di responsabilità delle piattaforme *online* e degli *hosting provider*.

Occorrerà, pertanto, attendere la prossima pubblicazione della proposta della Commissione, al fine di valutare in che modo, in futuro, tali modifiche legislative potranno rendere più agevole ed effettivo il controllo preventivo ed *ex post* dei contenuti terroristici *online*. A tal fine, il Consiglio europeo nelle citate conclusioni del 10-11 dicembre ha inteso sollecitare l'intensificazione della lotta contro i contenuti illegali online, invitando la Commissione, in vista dell'attesa proposta legislativa, «a rafforzare le responsabilità delle piattaforme online nel quadro della legge sui servizi digitali»¹⁵. Il regime di tale responsabilità dovrà, tuttavia, tenere in considerazione gli effetti che potrà avere un possibile inasprimento delle regole sul mantenimento di un'Internet aperta e sul rispetto delle libertà in Rete.

Infine, considerata la natura intrinsecamente transnazionale del terrorismo e quella, altrettanto transnazionale, dell'azione necessaria per contrastarlo, un'altra questione

¹³ Art. 6, par. 1, della proposta di regolamento, cit.

¹⁴ Direttiva 2000/31/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'8 giugno 2000, relativa a taluni aspetti giuridici dei servizi della società dell'informazione, in particolare il commercio elettronico, nel mercato interno.

¹⁵ Conclusioni del Consiglio europeo, cit., 25.

emerge dalla Dichiarazione comune dei Ministri, quella relativa ai dati personali e alla loro raccolta, conservazione e condivisione, finalizzate alla lotta contro crimini di terrorismo, ma nel pieno rispetto dei diritti fondamentali.

Tra le azioni ritenute essenziali dai Ministri per la lotta al terrorismo nell'area Schengen, ove vige la libera circolazione tra le frontiere interne, vi è il controllo efficace delle frontiere esterne e il monitoraggio delle autorità competenti sugli spostamenti delle persone all'interno dello spazio Schengen, per poter garantire un livello elevato di sicurezza, nel pieno rispetto dei diritti fondamentali. A tal fine, occorre implementare la digitalizzazione dei dati, affinché possano essere condivisi e resi accessibili per tutte le autorità competenti nei singoli Stati, attraverso l'interoperabilità e lo sfruttamento efficiente degli strumenti informatici esistenti, come il SIS (*Schengen Information System*). In tale prospettiva, i Ministri, nella precedente Dichiarazione comune del 21 ottobre 2020, avevano già invitato la Commissione a presentare una proposta per la revisione del mandato di Europol e, in particolare, dell'European Counter Terrorism Center (ECTC) e per l'attuazione dei regolamenti sull'interoperabilità dei sistemi di informazione. Tale appello è confermato dal Consiglio europeo, che invita gli Stati membri all'uso intensivo delle banche dati e dei sistemi di informazione europei e all'inserimento all'interno di esse dei dati necessari «relativi alle persone che, a giudizio dei singoli Stati membri, costituiscono una grave minaccia di terrorismo o di estremismo violento, compresi i combattenti terroristi stranieri»¹⁶.

Considerati questi sviluppi, l'azione dell'Unione europea in materia di lotta al terrorismo si dimostra sempre più mirata alla protezione dei cittadini europei ben oltre i suoi confini territoriali, estendendosi invero anche allo "spazio digitale". La Rete, inoltre, viene ritenuta anche un'importante risorsa per il contrasto al terrorismo: lo sfruttamento significativo degli strumenti digitali può certamente rendere più effettivo ed efficace il coordinamento tra le autorità di polizia all'interno dell'Unione e dello spazio Schengen.

Vero è, infine, che anche in tale prospettiva, un peso determinante avrà l'impegno dell'attuale Commissione di guidare e promuovere la trasformazione digitale dell'Unione.

Dicembre 2020

¹⁶ Conclusioni citate, p. 28.

