



SIOI
UNA Italy

OSSERVATORIO

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

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

WORKING PAPER 1-2024



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**, *Ordinario di Diritto internazionale, Università degli Studi di Bari Aldo Moro e Redattore capo della Rivista della SIOI "La Comunità Internazionale"*.

Comitato scientifico: Prof. **Nino Ali**, *Università degli Studi di Trento*; Prof.ssa **Ida Caracciolo**, *Università degli Studi della Campania "Luigi Vanvitelli"*; Prof. **Giovanni Cellamare**, *Università degli Studi di Bari Aldo Moro*; Prof. **Andrea Ciccarelli**, *Università degli Studi di Teramo*; Prof. **Massimo Fragola**, *Seminario Permanente di Studi internazionali*; Prof. **Giuseppe Gioffredi**, *Università del Salento*; 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 **Elisa Tino**, *Università Parthenope di Napoli*; Prof.ssa **Francesca Vaccarelli**, *Università degli Studi di Teramo*.

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

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

SOCIETÀ ITALIANA PER LA ORGANIZZAZIONE INTERNAZIONALE

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

WORKING PAPER 1-2024

MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI E DELLA COOPERAZIONE INTERNAZIONALE

Il presente *Working Paper* è stato realizzato con il contributo dell'Unità di Analisi, Programmazione, Statistica e Documentazione Storica – Direzione Generale per la diplomazia pubblica e culturale del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale (MAECI), 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 2024 Editoriale Scientifica srl
Via San Biagio dei Librai, 39
89138 - Napoli
ISBN 979-12-5976-967-1

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

INDICE

Presentazione del Working Paper (Pietro Gargiulo, Ivan Ingravallo)

JASMINA SARIC – I limiti dell’assetto delineato dagli Accordi di Dayton: la necessità di una riforma costituzionale della Bosnia ed Erzegovina per l’adesione all’UE.

ANTONIO J. PALMA – I diritti umani negli atti del G7 di Hiroshima del 2023.

TERESA CATALANO – L’uguaglianza di genere tra le sfide del G7.

FRANCESCO GAUDIOSI – Il G7 del 2024: alcune osservazioni sui principali temi ambientali di interesse per il Gruppo.

ELENA FASOLI – Piccoli passi, grandi sfide: i risultati (ancora limitati) della COP28 di Dubai

FRANCISCA DINA KUBISTA – Resilienza e sicurezza economiche nell’era della *disruptive economy*: comprendere il passato per immaginare il futuro della cooperazione nell’ambito del G7.

CLAUDIO DI TURI – La Conferenza Ministeriale dell’Organizzazione Mondiale del Commercio: quale bilancio per il futuro degli scambi internazionali?

STEFANIA RUTIGLIANO – Le principali questioni inerenti alla digitalizzazione, scienza e tecnologia al vaglio del G7.

SILVIA URIZZI – A Sign of Protection in Harsh Times: The Distinctive Emblems of the Red Cross, Red Crescent and Red Crystal.

PIERLUCA BALDASSARRE PASQUALICCHIO – Il lavoro nelle piattaforme digitali: verso una disciplina di diritto europeo?

SERGIO MATTARELLA – Intervento all’Assemblea Generale delle Nazioni Unite dal titolo “Italia, Nazioni Unite e multilateralismo per affrontare le sfide comuni”.

IVAN INGRAVALLO – La Commissione europea valuta Frontex: un bilancio interlocutorio.

GRAZIA ELEONORA VITA – Cambiamento climatico e diritti umani: la “storica” sentenza della Corte EDU nel caso *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz e altri c. Svizzera*.

ALESSANDRA DIGIUSEPPE – La preparazione e la risposta alle emergenze in Europa tra nuove sfide e minacce emergenti.

ANNITA LARISSA SCIACOVELLI – Reflexions on the hostile activities in cyberspace and the international legal landscape promoted by the United Nations.

ALESSIA PRETI – Osservazioni in merito al parere consultivo del Tribunale Internazionale per il Diritto del Mare sugli obblighi degli Stati in materia di cambiamento climatico.

Presentazione del Working Paper

Il presente *working paper* raccoglie i sedici contributi apparsi nel periodo da gennaio a giugno 2024 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*. In linea con il progetto originario, l'obiettivo dell'Osservatorio è quello di promuovere la diffusione di analisi sulle attività delle organizzazioni internazionali su aspetti di interesse prioritario per la politica estera italiana, con un approccio allo stesso tempo scientifico/accademico e divulgativo.

È noto che le organizzazioni internazionali con le loro attività contribuiscono all'approfondimento di temi di grande interesse per gli studiosi di diverse discipline. In tal senso l'Osservatorio è uno strumento multidisciplinare il cui scopo è di contribuire all'analisi dei principali problemi della realtà internazionale attuale. Si tratta di un obiettivo che rientra nelle finalità istituzionali della Società Italiana per l'Organizzazione Internazionale (SIOI), in quanto ente che si dedica sin dalla sua istituzione alla promozione della ricerca, della formazione e dell'informazione sui temi relativi alla cooperazione internazionale istituzionalizzata.

I contributi raccolti in questo *working paper* affrontano molteplici tematiche di interesse per la politica estera del nostro Paese, tutte legate a questioni di scottante attualità. È continuata la riflessione sui lavori del G7, in collaborazione con l'Università degli Studi di Bari Aldo Moro. I temi affrontati dal G7 che sono stati oggetto di riflessione hanno riguardato: i diritti umani, l'uguaglianza di genere, l'ambiente, la cooperazione economica, la trasformazione digitale delle società moderne.

Per quanto concerne l'Unione europea, l'attenzione è stata rivolta a diversi aspetti che hanno caratterizzato l'approfondimento del processo di integrazione, tra i quali l'adesione dei Balcani occidentali, la protezione del lavoro sulle piattaforme digitali, la valutazione delle attività dell'Agenzia Frontex, gli sviluppi della protezione civile europea.

L'Osservatorio, inoltre, ha continuato a prestare attenzione ai temi del cambiamento climatico, non solo attraverso l'analisi dei risultati (piuttosto limitati) della COP28 tenutasi a Dubai nel 2023, ma anche attraverso le più recenti (2024) attività di giurisdizioni internazionali che hanno precisato gli obblighi degli Stati nella materia. Il riferimento è in particolare alla sentenza della Corte Europea dei Diritti umani nel caso *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz e altri c. Svizzera* e al parere consultivo del Tribunale Internazionale del Diritto del Mare.

Per quanto concerne le Nazioni Unite, l'Osservatorio ha dato rilievo all'intervento del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella all'Assemblea generale delle Nazioni Unite dedicato a "Italia, Nazioni Unite e multilateralismo per affrontare le sfide comuni".

Inoltre, ha presentato un'analisi sui più recenti sviluppi in materia di *cyber security* realizzati all'interno dell'Organizzazione.

In tempi di perdurante e grave conflittualità, uno spazio è stato dedicato anche alla protezione degli emblemi distintivi della Croce Rossa nel contesto di conflitti armati internazionali e interni.

Infine, è stato analizzato il preoccupante contesto degli scambi commerciali internazionali attraverso i lavori della tredicesima riunione della Conferenza ministeriale dell'Organizzazione Mondiale del Commercio.

Ancora una volta la SIOI coglie l'occasione per rinnovare il ringraziamento all'Unità di Analisi, Programmazione, Statistica e Documentazione Storica – Direzione Generale per la diplomazia pubblica e culturale del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale per il contributo anche di carattere finanziario alla pubblicazione dell'Osservatorio Osorin.

Pietro Gargiulo, Ivan Ingravallo

I limiti dell'assetto delineato dagli Accordi di Dayton: la necessità di una riforma costituzionale della Bosnia ed Erzegovina per l'adesione all'UE

Jasmina Saric

Teaching Assistant in EU Neighbourhood Policies and Migration, LUISS Guido Carli

1. *Premessa* – Come anticipato da Laura Montanari in questo *Osservatorio*, stiamo vivendo un momento storico per la politica di allargamento dell'Unione europea¹. L'invasione russa dell'Ucraina il 24 febbraio 2022 ha riportato alla memoria degli europei un senso di insicurezza generale, capace di sconvolgere nuovamente anche il fragile equilibrio degli Stati dei Balcani Occidentali. Nel contesto attuale, una reazione immediata da parte dell'Unione si è espressa attraverso il rilancio della politica di allargamento, dopo anni di stallo². Infatti, a fronte delle domande di adesione del marzo 2022, il Consiglio europeo ha deciso di concedere all'Ucraina e alla Moldavia lo *status* di candidato e di attribuire alla Georgia una prospettiva europea il giugno successivo³. È seguito un passo avanti, quasi inevitabilmente, anche nei Balcani, dove la Bosnia ed Erzegovina è stata riconosciuta ufficialmente come Paese candidato, dopo anni di attesa⁴. Nel rinnovato “entusiasmo per l'allargamento”⁵, il 14 dicembre 2023 il Consiglio europeo⁶ ha deciso di dare il via ai negoziati con l'Ucraina e la Moldavia, mentre per la Bosnia ed Erzegovina tale decisione sarà presa una volta che si sia conformata ai criteri di adesione previsti dai Trattati⁷.

¹ L. Montanari, *Il nuovo cantiere sulle riforme dei Trattati europei: quello che non ho trovato*, dicembre 2023, https://www.osorin.it/uploads/model_4/files/151_item_2.pdf?v=1702886718.

² Per un approfondimento, v. J. O'Brennan, 'On the Slow Train to Nowhere? The European Union, 'Enlargement Fatigue' and the Western Balkans', in *European Foreign Affairs Review*, maggio 2014, http://mural.maynoothuniversity.ie/7960/1/JOB_on%20the%20slow%20train.pdf; anche J. Ker-Lindsay, I. Armakolas, R. Balfour, C. Stratulat, *The national politics of EU enlargement in the Western Balkans*, in *Southeast European and Black Sea Studies*, dicembre 2017, <https://doi.org/10.1080/14683857.2017.1424398>.

³ Conclusioni del Consiglio europeo del 24 giugno 2022 sulle richieste di adesione all'Unione europea da parte dell'Ucraina, Moldova e Georgia, reperibili online: <https://www.consilium.europa.eu/media/57442/2022-06-2324-euco-conclusions-en.pdf>.

⁴ Conclusioni del Consiglio europeo del 15 dicembre 2022 sulla richiesta di adesione all'Unione europea da parte della Bosnia ed Erzegovina: <https://www.consilium.europa.eu/media/60872/2022-12-15-euco-conclusions-en.pdf>. Lo Stato ha presentato la propria domanda di adesione il 15 febbraio 2016.

⁵ M. Bonomi, *From EU Enlargement Fatigue to Ambiguity*, Istituto Affari Internazionali, febbraio 2021, <https://www.iai.it/it/pubblicazioni/eu-enlargement-fatigue-ambiguity>.

⁶ Conclusioni del Consiglio europeo del 15 dicembre 2023 su allargamento (EUCO 20/23): <https://www.consilium.europa.eu/media/68986/europeanCouncilConclusions-14-15-12-2023-it.pdf>.

⁷ I criteri di adesione previsti dall'UE a cui si fa riferimento sono i cosiddetti ‘criteri di Copenhagen’, stabiliti dal Consiglio europeo della medesima città tra il 21 e il 22 giugno 1993. Lo Stato deve soddisfare: i criteri politici, ossia detenere istituzioni stabili che garantiscano la democrazia, lo Stato di diritto, i diritti umani nonché il rispetto e la tutela delle minoranze; i criteri economici, ossia avere un'economia di mercato funzionante e la capacità di far fronte alla concorrenza e alle forze di mercato; infine, la capacità amministrativa e istituzionale di attuare efficacemente l'acquis dell'UE e la capacità di assumere gli obblighi risultanti dall'adesione all'UE. Inoltre, nella stessa sede, il Consiglio europeo aveva sottolineato che il processo di allargamento non dipende soltanto dall'adeguamento da parte del candidato a tali criteri, ma che si tiene in considerazione anche “la capacità dell'Unione di assorbire nuove membri”, che rimane oggi un criterio complesso e che incide ampiamente sulla sostenibilità del processo di allargamento nel lungo termine. I criteri di Copenhagen sono oggi accentuati dalla necessità che lo Stato intraprenda riforme strutturali per poter aderire all'Unione, per cui la procedura di negoziazione ha subito più revisioni ed è divenuta sempre più articolata.

Si teme che il “sorpasso” dei due Paesi post-sovietici nel processo di integrazione europeo possa alimentare ulteriori malumori e disillusioni⁸ da parte dei cittadini di Bosnia ed Erzegovina. D’altro canto, lo *stand-by* non è stato solo frutto delle continue crisi istituzionali dell’ultimo periodo, generate dalle divisioni tra le due entità federali del Paese⁹. Infatti, nel *report* dello scorso novembre 2023 sui progressi dello Stato, la Commissione, tra gli aspetti critici segnalati, aveva messo in luce la necessità di una riforma costituzionale come condizione necessaria per l’apertura ufficiale dei negoziati con l’Unione¹⁰. Infatti, il problema centrale che impedisce alla Bosnia ed Erzegovina di uscire dallo stallo nel percorso di adesione sta proprio nei limiti strutturali del suo assetto costituzionale, su cui sarà incentrato il presente contributo.

La Costituzione bosniaca, nata dagli Accordi di Dayton del 1995 alla fine della guerra nella ex-Jugoslavia e inserita all’Allegato IV del documento, ha delineato un’architettura istituzionale che non ha eguali nel panorama mondiale e che presenta una profonda complessità¹¹. Se da un lato le sue peculiarità riflettono l’esigenza di fondare lo Stato su una Costituzione che garantisca parità istituzionale alle principali etnie parti del conflitto – bosgnacchi, croati e serbi –, dall’altro essa presenta due problemi strutturali.

Il primo riguarda i processi decisionali e le procedure che portano ai continui blocchi. Infatti, alcuni meccanismi previsti dalla Costituzione, volti da un lato a preservare l’equilibrio tra le etnie, dall’altro ne accentuano la distinzione e rendono difficile l’adozione di riforme. Il secondo problema è dato dall’inadeguata tutela di alcuni diritti umani stabiliti dal testo costituzionale – tra cui il diritto di non discriminazione e quello della rappresentanza democratica –, in merito alla quale la Corte europea dei diritti dell’uomo ha svolto un ruolo propulsivo nel segnalare le disfunzioni e promuovere un cambiamento strutturale.

Nel presente lavoro si analizzeranno pertanto tali problemi strutturali degli Accordi di Dayton, esaminando altresì le prospettive di modifica della Costituzione della Bosnia ed Erzegovina in vista di una possibile adesione all’UE.

2. *Blocco dei processi decisionali* – Come già menzionato, l’interessante esperimento costituzionale¹² di Dayton riflette l’obiettivo di ricostruire le condizioni per una pacifica convivenza tra le tre principali nazionalità coinvolte nel conflitto, ossia bosgnacchi, croati e serbi. Alla luce di ciò, si può comprendere sia la *ratio* che determina

⁸A. Kurtić, *Fresh Delay to EU Talks Leaves Many Bosnians Bitter*, in *BalkanInsight*, 15 dicembre 2023: <https://balkaninsight.com/2023/12/15/fresh-delay-to-eu-talks-leaves-many-bosnians-bitter/>.

⁹ Per approfondire sulle crisi istituzionali, v. M. Vulović, *Crisis in Bosnia and Herzegovina: Years of power struggles come to the boil*, in *Stiftung Wissenschaft und Politik*, agosto 2023: <https://www.swp-berlin.org/publikation/crisis-in-bosnia-and-herzegovina-years-of-power-struggles-come-to-the-boil>.

¹⁰ Comunicazione della Commissione europea sulla politica di allargamento UE, *Report sulla Bosnia-Erzegovina 2023*, 8 Novembre 2023, p. 37: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2023-11/SWD_2023_691%20Bosnia%20and%20Herzegovina%20report.pdf.

¹¹ Accordi di Dayton, 1995, *General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina*, Allegato IV: https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/BA_951121_DaytonAgreement.pdf.

¹² Si v. L. Montanari, *La complessa soluzione istituzionale adottata in Bosnia ed Erzegovina: finalità ed effetti nel passare del tempo*, Bolzano, 2019: http://aei.pitt.edu/102357/1/EDAP_2019_02_Montanari.pdf; J. Woelk, *La transazione costituzionale della Bosnia ed Erzegovina. Dall’ordinamento imposto allo stato multinazionale sostenibile*, Padova, 2009; L. Benedizione, V. Rita Scotti (a cura di), *Proceedings of the Conference: Twenty years after Dayton. The Constitutional Transition of Bosnia and Herzegovina*, Roma, 2016).

la sua complessità, sia la predisposizione alle situazioni di stallo che frequentemente caratterizzano il funzionamento del sistema democratico del Paese.

Secondo la Costituzione, la Bosnia ed Erzegovina è uno Stato federale fondato sul principio di rappresentanza etnica. La sua divisione territoriale rispecchia la soluzione scelta a Dayton di tracciare delle “linee di confine” fra le parti del conflitto: la Federazione di Bosnia ed Erzegovina¹³, che riuniva bosgnacchi e croati-bosniaci, e la Repubblica Serba, espressione dei serbi-bosniaci. Lo Stato, dunque, si compone attualmente di due Entità, dotate di organi propri e di un grado di autonomia in base alla divisione di competenze stabilite dal documento costituzionale¹⁴: la Federazione di Bosnia, che occupa il 51% del territorio e che è abitata prevalentemente da croati-bosniaci e dai bosgnacchi, e la Repubblica Serba di Bosnia, che ne occupa il 49% ed è abitata in maggioranza da serbi-bosniaci.

A questa divisione territoriale, si aggiunge una forma di governo *sui generis* che è espressione del principio di rappresentanza etnica, ravvisabile sia nella composizione degli organi costitutivi sia nei meccanismi decisionali previsti. Innanzitutto, la Costituzione prevede un’Assemblea parlamentare, una Presidenza, il Consiglio dei Ministri, la Corte Costituzionale e la Banca Centrale¹⁵. Ai fini della comprensione dei limiti decisionali, occorre soffermarsi soprattutto sui primi due.

L’Assemblea parlamentare, prevista dall’art. IV, a cui spetta la funzione legislativa, è composta da due rami: la Camera dei rappresentanti e la Camera dei Popoli. La Camera dei rappresentanti, la cui ripartizione dei 42 seggi consiste in un terzo dei deputati eletti nella Repubblica Serba e due terzi nella Federazione di Bosnia e Erzegovina, è chiamata a rappresentare tutti i cittadini di entrambe le Entità. La Camera dei popoli, invece, è formata da 15 delegati, di cui 5 bosgnacchi e 5 croati eletti dai rispettivi rappresentanti della Camera dei popoli della Federazione di Bosnia e Erzegovina, e 5 serbi, eletti dall’Assemblea Nazionale della Repubblica Serba di Bosnia. La Camera dei popoli esprime in particolare la volontà dei tre “popoli costitutivi”, ossia le tre etnie principali.

¹³ Creata attraverso gli Accordi di Washington nel 1994, essa pose fine alle ostilità tra i croati-bosniaci e i bosgnacchi che avevano caratterizzato i primi anni del conflitto.

¹⁴ Ogni Entità è dotata di una propria autonomia decisionale in alcune materie indicate dalla Costituzione (art. III, par. 3), nonché di una struttura istituzionale autonoma. La Repubblica Serba di Bosnia è dotata di una propria Assemblea Nazionale che, affiancata dal Consiglio dei Popoli introdotto nel 2002, esercita la funzione legislativa; è dotata inoltre di un Presidente della Repubblica serba, che svolge il ruolo di rappresentanza, e di un primo ministro a capo del governo territoriale. La Federazione di Bosnia-Erzegovina ha un Parlamento bicamerale, dotato di una Camera dei rappresentanti e di una Camera dei popoli, che protegge gli interessi delle nazioni costituenti; anch’essa è dotata di un Governo e di un Presidente della Federazione, affiancato da due vicepresidenti.

¹⁵ L’allegato X degli Accordi di Dayton ha affiancato agli organi previsti dalla Costituzione l’autorità dell’Alto Rappresentante, un’altra figura controversa. Il suo ruolo originariamente concepito dagli Accordi era quello di monitorare l’attuazione dell’Accordo di pace, coordinare le attività delle organizzazioni e agenzie civili in Bosnia ed Erzegovina e facilitare il dialogo tra le Entità. Nel dicembre 1997, in un incontro svoltosi a Bonn, il Peace Implementation Council decise di assegnare maggiori poteri all’Alto Rappresentante per evitare ritardi nell’attuazione degli Accordi: tra questi, la rimozione dei funzionari pubblici che abbiano violato le condizioni degli Accordi di Dayton e la possibilità di imporre unilateralmente di decisioni vincolanti qualora le amministrazioni locali si dimostrassero incapaci o restie ad agire. Proprio quest’ultima competenza è stata applicata dall’Alto Rappresentante Christian Schmidt durante le elezioni bosniache, dove ha imposto una modifica della legge elettorale bosniaca e della costituzione dell’entità della Federazione di Bosnia-Erzegovina, generando critiche all’interno del Paese e complicando la percezione della comunità internazionale (v. *Elezioni in Bosnia-Erzegovina: risultati e criticità*, in *Osservatorio sul Mediterraneo*, 27 ottobre 2022, <https://www.osmed.it/2022/10/27/elezioni-in-bosnia-erzegovina-risultati-e-criticita/>).

Il meccanismo di adozione delle leggi, secondo l'art. IV, par. 3, prevede che una decisione possa essere adottata solo con la maggioranza dei votanti in entrambe le Camere e con l'indispensabile voto favorevole di un terzo dei membri espressi da ciascuna delle due Entità territoriali.

In una composizione evidentemente dedicata all'equilibrio di interessi delle tre principali comunità etniche, un ulteriore sbilanciamento è dato dalla procedura prevista dall'art. IV, par. 3, lett. e: essa stabilisce che una proposta dell'Assemblea parlamentare possa essere dichiarata come “distruttiva di un interesse vitale di uno dei popoli costitutivi” da parte della Camera dei popoli, su indicazione della maggioranza dei rappresentanti di uno di questi, ed essere di conseguenza bloccata. Da qui, secondo la lett. f), si apre una procedura di negoziazione per raggiungere un accordo tra le parti e, se non viene raggiunto, la questione viene rinviata alla Corte Costituzionale. È da notare, in primo luogo, che l'assenza di una chiara definizione dell'“interesse vitale” lascia ai tre popoli costitutivi un ampio margine di discrezionalità nel qualificare come lesiva qualsiasi proposta di legge, ampliando le possibilità di stalli decisionali. In secondo luogo, il meccanismo di veto, di cui è titolare la Camera dei popoli, può essere superato dalla Corte Costituzionale, il che riduce le possibilità di manovra della Camera dei rappresentanti, la quale è chiamata a rappresentare *tutti* i cittadini.

Questo aspetto è accentuato se ci si concentra sulla seconda istituzione prevista dall'art. V della Costituzione. La Presidenza è un organo collegiale, la cui partecipazione è esclusivamente riservata ai rappresentanti dei tre popoli costitutivi: è costituita, da un lato, da un presidente bosgnacco ed uno croato, eletti all'interno delle sole circoscrizioni elettorali della Federazione di Bosnia ed Erzegovina; dall'altro, da un presidente serbo, eletto nelle sole circoscrizioni della Repubblica Serba di Bosnia. La carica di Presidente, inizialmente spettante al candidato che alle elezioni abbia ottenuto il maggior numero dei voti, viene poi assunta a turno dagli altri due membri, alternandosi così ogni otto mesi fino alla fine del mandato quadriennale. Anche per la Presidenza vige la stessa procedura della Camera dei Popoli: un membro dissenziente della Presidenza può dichiarare una decisione come “distruttiva di un interesse vitale dell'entità” che rappresenta, purché lo faccia entro tre giorni dalla sua adozione. La decisione è immediatamente trasmessa agli organi legislativi autonomi di ciascuna entità per una valutazione.

Sebbene qui si parli di interessi vitali di una delle “entità” e non di “popolo costitutivo”, viene in rilievo la reiterazione di un criterio etnico, in quanto la votazione sulla proposta di veto avviene solo tra i parlamentari appartenenti alla specifica parte di popolazione che ha sollevato la questione¹⁶. Se la dichiarazione è confermata dal voto dei due terzi dei delegati entro dieci giorni dal rinvio, la decisione contestata della Presidenza non avrà effetto. A compensare lo sbilanciamento del potere esecutivo è invece la composizione del Governo, il cui presidente viene nominato dalla Presidenza come espressione di una delle tre identità, ma allo stesso tempo deve ottenere l'approvazione della Camera dei rappresentanti (art. V, par. 4).

¹⁶ Sul punto sembrano sulla stessa linea E. Skrebo, *Costituzionalismo e diversità etnica: il caso della Bosnia-Erzegovina*, Università Milano-Bicocca, Research Paper No. 20-05, dicembre 2020: <https://ssrn.com/abstract=3756766>; e L. Montanari, *La complessa soluzione istituzionale*, cit.

Seppur sommariamente descritte, la composizione degli organi principali e le procedure adottate mostrano due limiti del costituzionalismo bosniaco: il rischio di un continuo blocco istituzionale al livello federale, che impedisce allo Stato di promuovere le riforme fondamentali, riguardanti ad esempio la politica monetaria o la politica estera; l'exasperazione e l'istituzionalizzazione dell'elemento etnico.

3. *Il principio di non discriminazione e l'inadeguata rappresentanza democratica* – All'art. II la Costituzione stabilisce una lista dei diritti umani e delle libertà fondamentali tutelati, ripresi dalle principali convenzioni internazionali a loro protezione. È da notare in particolare che il par. 2 statuisce che, tra queste, la Convenzione europea dei diritti umani (CEDU) e i suoi protocolli “devono applicarsi direttamente” in Bosnia ed Erzegovina e “*shall have priority over all other law*”¹⁷. Come corollario della lista, al par. 4 viene indicato il “principio di non discriminazione”, secondo cui i diritti e le libertà previsti dalla Costituzione e dalle altre convenzioni internazionali elencate all'Allegato I della stessa “devono essere tutelati senza alcuna discriminazione per motivi di sesso, razza, colore, lingua, religione, opinione politica o di altro tipo, origine nazionale o sociale, appartenenza a una minoranza nazionale [...]”.

Viene però in rilievo il preambolo della Costituzione, che riconosce come cittadini i tre principali gruppi etnici, ossia bosgnacchi, croati e serbi, affiancati dagli “altri”¹⁸, ossia dalle minoranze nazionali e dai cittadini che non si identificano con nessun popolo costitutivo. Nonostante sia prevista una condizione di parità in termini di diritti, la dicitura di “altri” lascia intendere un'implicita discriminazione su base etnica del sistema, che viene confermata anche dalla composizione e dal funzionamento delle istituzioni – non ci sono ulteriori riferimenti agli “altri”. Sembra quindi che l'exasperazione del riferimento alle tre etnie principali sottolinei ancora di più la necessità per i cittadini bosniaci di doversi identificare con uno di loro per essere rappresentati. Ad esempio¹⁹, è previsto che solo i cittadini che dichiarano di appartenere a uno dei popoli costitutivi siano eleggibili alla Presidenza collegiale, così come solo gli appartenenti agli stessi possano essere eletti nella Camera dei Popoli. Dunque, il principio dell'equilibrio etnico su cui si basa la Costituzione sembra confliggere con il rispetto del principio di non discriminazione, nonché con l'art. I, che istituisce la Bosnia ed Erzegovina come Stato democratico fondato sulla *rule of law* e su elezioni libere e democratiche.

Sul punto si è espressa la Corte europea dei diritti dell'uomo, a cui sono stati presentati molti ricorsi in relazione alla violazione del principio di non discriminazione sancito dall'art. 14 CEDU. La pronuncia più rilevante, che ha portato ad una prima condanna della Bosnia ed Erzegovina, è quella del caso *Sejdić e Finci* del 2009²⁰, in cui

¹⁷ I. Ingravallo, *Bosnia-Erzegovina, diritti di partecipazione politica e CEDU: nulla di nuovo sotto il cielo, osservazioni sulla sentenza Pudaric della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *SIDIBlog*, gennaio 2021: <http://www.sidiblog.org/2021/01/18/bosnia-erzegovina-diritti-di-partecipazione-politica-e-cedu-nulla-di-nuovo-sotto-il-cielo-osservazioni-sulla-sentenza-pudaric-della-corte-europea-dei-diritti-delluomo/>.

¹⁸ Testualmente: “Recalling the Basic Principles agreed in Geneva on September 8, 1995, and in New York on September 26, 1995, Bosniacs, Croats, and Serbs, as constituent peoples (along with Others), and citizens of Bosnia and Herzegovina hereby determine that the Constitution of Bosnia and Herzegovina is as follows [...]”.

¹⁹ L. Bonifati, *The European Court of Human Rights on Kovačević: time for constitutional change in Bosnia and Herzegovina?*, in *Diritti Comparati*, ottobre 2023: <https://www.diritticomparati.it/the-european-court-of-human-rights-on-kovacevic-time-for-constitutional-change-in-bosnia-and-herzegovina/>.

²⁰ Sentenza del 22 dicembre 2009.

il ricorso rispettivamente di un cittadino ebreo e uno rom verteva sulla loro esclusione, in ragione della loro appartenenza etnica, dalla possibilità di poter rivestire la carica di Presidente o di membro della Camera dei popoli. Analogamente, nel caso *Zornić* del 2014²¹ la candidata non è stata considerata eleggibile per mancata dichiarazione di affiliazione ad uno dei popoli costituenti, definendosi semplicemente “bosniaca”. Sono emblematici due casi di ineleggibilità per impossibilità di rappresentare l’Entità territoriale: il caso *Pilav* del 2016 riguardava un cittadino bosgnacco residente nella Repubblica Serba, ritenuto ineleggibile alla Presidenza come rappresentante dell’Entità²²; viceversa, nel caso *Pudarić* del 2020 il ricorrente apparteneva al popolo costituente serbo, ma risiedeva nella Federazione e, per gli stessi motivi del caso *Pilav*, non era eleggibile alla Presidenza²³.

Il problema dell’incompatibilità tra il principio di non discriminazione e le regole costituzionali si è presentato anche in relazione all’elettorato attivo, in particolare con il recente caso *Kovačević* dell’agosto 2023. Questa volta, si poneva un contrasto tra la libera espressione delle preferenze politiche di un cittadino e il principio di divisione territoriale/etnica: durante le elezioni presidenziali del 2022 il cittadino ricorrente, residente nella Federazione di Bosnia ed Erzegovina e non affiliato ad alcun popolo costituente, non poteva esprimere il suo voto per un candidato serbo per la Presidenza, in quanto doveva attenersi alla descritta suddivisione territoriale. La Corte ha accertato la violazione del principio di non discriminazione, soffermandosi sulle inadeguatezze attuali della Costituzione (paragrafi 54-62). Inoltre, ha ribadito che “[n]essuno deve essere costretto a votare solo secondo le linee etniche prescritte, indipendentemente dal suo punto di vista politico” e che “anche se un sistema di rappresentanza etnica viene mantenuto in qualche forma, dovrebbe essere secondario rispetto alla rappresentanza politica” (par. 74)²⁴.

4. *Conclusioni* – Il Governo della Bosnia ed Erzegovina non è ancora riuscito a trovare un accordo politico in merito alla possibile riforma dell’assetto istituzionale. Uno dei primi tentativi di riforma, avanzato nel 2006 e sostenuto da una particolare convergenza politica del tempo verso il proposito di favorire il processo di adesione all’UE²⁵, è fallito mesi dopo per una contrapposizione di interessi in seno alla Presidenza, per cui il cosiddetto “pacchetto di aprile” non è stato adottato. Questo immobilismo politico, rimasto tale tutt’oggi, ha contribuito a rallentare, se non congelare, lo Stato nel processo di adesione all’Unione, fino al dicembre 2022. Questa data, seppur segnalando la volontà di accelerare il processo di adesione da parte dell’Unione sull’onda del “momento geopolitico”, dal lato della Bosnia ed Erzegovina non ha però prodotto cambiamenti rilevanti: nel sopracitato *report* dello scorso 8 novembre, la Commissione ha infatti evidenziato che, al momento, il Paese non ha fatto nessun progresso

²¹ Sentenza del 15 luglio 2014.

²² Sentenza del 9 giugno 2016; v. anche la sentenza della Corte europea dei diritti dell’uomo del 6 giugno 2016, nel caso *Šlaku v. Bosnia and Herzegovina*.

²³ Sentenza dell’8 dicembre 2020.

²⁴ Sentenza del 29 agosto 2023; v. anche il commento di J.Woelk, *Opening Pandora’s Box? On the Kovačević Case and the European Court of Human Rights’ fundamental criticism of the electoral system in Bosnia and Herzegovina*, settembre 2023, reperibile qui: <https://verfassungsblog.de/opening-pandoras-box/>

²⁵ B. López Domènech, *Leaving Dayton for Brussels: Reviving Bosnia’s constitutional reform*, European Policy Centre, giugno 2023: https://www.epc.eu/content/PDF/2023/Bosnia_DP_Final_copy.pdf.

significativo in merito alle riforme costituzionali richieste già nel *report* del 2019, tra cui l'adeguamento alla sentenza *Sejdić e Finci* della Corte EDU²⁶.

Le “linee guida” offerte dalla giurisprudenza di Strasburgo contribuiscono a ravvivare la necessità per lo Stato di trovare un consenso e formulare nuove proposte di riforma costituzionale. Se a livello politico risulta ancora assente un compromesso al riguardo, a svolgere un ruolo propulsivo recentemente è stata la società civile. In un'assemblea dei rappresentanti dei cittadini riunitasi per la prima volta nel marzo 2022, sono state presentate 17 raccomandazioni su una riforma delle norme elettorali della Costituzione che elimini le continue discriminazioni: ad esempio, si è suggerito di aggiungere un membro della Presidenza per rappresentare i cittadini che non appartengono a nessuno dei tre gruppi costituenti, di togliere il diritto di veto sopra descritto e di eliminare la Camera dei Popoli²⁷. Più recentemente, sono state avanzate anche proposte non incentrate sull'attenuazione del principio etnico, ma su una maggiore considerazione della parità di genere. A tal proposito, l'Iniziativa Donne Cittadine per la Riforma Costituzionale ha posto l'accento sulla “cecità della Costituzione rispetto al genere”²⁸, presentando cinque proposte di emendamento che potrebbero modificare la Costituzione, tra cui l'utilizzazione in alcuni articoli un linguaggio più *gender-inclusive* o l'inserimento del diritto alla salute tra i diritti fondamentali²⁹.

Sicuramente tali iniziative sono essenziali per comprendere quanto i caratteri attuali della Costituzione incidono sulla vita dei cittadini bosniaci e di quanto una riforma costituzionale sia una *condicio sine qua non* per poter iniziare le negoziazioni per l'allargamento. Al contrario, l'attuale assenza di unità politica e le continue divisioni su “questioni politiche interne”³⁰ fanno sì che, al momento, non ci siano proposte concrete di una riforma costituzionale al vaglio dell'Assemblea parlamentare. Si attenderà marzo 2024, come stabilito dalle conclusioni del Consiglio di dicembre, per esaminare le valutazioni della Commissione sull'inizio del negoziato di adesione con lo Stato balcanico.

Gennaio 2024

²⁶ *Ivi*, p. 2.

²⁷ Delegazione dell'UE presso la Bosnia ed Erzegovina, *BiH Citizens' Assembly presents its recommendations on constitutional and electoral reform to the BiH Parliament*, 17 marzo 2022: https://www.ecas.europa.eu/delegations/bosnia-and-herzegovina/bih-citizens%E2%80%99-assembly-presents-its-recommendations-constitutional-and-electoral-reform-bih_en.

²⁸ A. Cvetkovska, *Bosnia Erzegovina, la parità di genere nella costituzione*, in Osservatorio Balcani e Caucaso Transeuropa, 22 novembre 2023: <https://www.balcanicaucaso.org/aree/Bosnia-Erzegovina/Bosnia-Erzegovina-la-parita-di-genere-nella-costituzione-228455#:~:text=L'Iniziativa%20Donne%20Cittadine%20per,del%20linguaggio%20che%20nei%20contenuti>.

²⁹ V. la proposta dell'Iniziativa Donne Cittadine per la Riforma Costituzionale “Platform of Women's Priorities for Constitutional Reform and Amendments to the Constitution of Bosnia & Herzegovina from a Gender Perspective”, novembre 2023: <https://womencitizensforconstitutionalreform.wordpress.com/platform-of-womens-priorities-for-constitutional-reform-and-amendments-to-the-constitution-of-bosnia-herzegovina-from-a-gender-perspective/>.

³⁰ A. Milovan, *Bosnia to meet EU conditions by end of year to open accession talks, says Council of Ministers chairwoman*, in Euractiv, 20 novembre 2023: <https://www.euractiv.com/section/politics/news/bosnia-to-meet-eu-conditions-by-end-of-year-to-open-accession-talks-says-council-of-ministers-chairwoman/>.

I diritti umani negli atti del G7 di Hiroshima del 2023 *

Antonio J. Palma

*Dottore di ricerca in “Diritto pubblico, comparato e internazionale”, ‘Sapienza’
Università di Roma*

1. Introduzione

La tutela dei diritti umani costituisce una costante nei comunicati ministeriali e negli atti finali del G7¹ ed ha trovato svolgimenti anche nel vertice di Hiroshima del 2023. Questo tema, però, non risulta oggetto di un approccio organico da parte dei *leaders* partecipanti e, di conseguenza, esso appare menzionato ed affrontato in maniera ondivaga, spesso riducendosi ad un mero richiamo “di stile”, privo di conseguenze pratiche di rilievo. In questo senso, è possibile citare già lo *Statement* presidenziale inaugurale del 18 febbraio 2023, che ha dato avvio ai lavori del vertice, in cui i diritti umani compaiono, insieme ad altri fattori², come uno dei valori che dovrebbero presiedere all’impegno dei partecipanti per un’area indo-pacifica libera ed aperta³.

Uno spazio decisamente limitato per il tema in questione è rinvenibile anche nel *G7 Trade Ministers’ Statement* del 4 aprile 2023, in cui i Ministri degli Stati partecipanti hanno proferito il proprio impegno collettivo per potenziare la tutela dei diritti umani nel quadro delle attività d’impresa⁴.

Un richiamo puramente formale ai diritti umani, senza rilevanti conseguenze pratiche, è altresì rinvenibile nell’allegato al *G7 Finance Ministers and Central Bank Governors’ Statement* del 12 aprile 2023, in cui i Ministri partecipanti si sono limitati a ribadire il generico impegno degli Stati rappresentati a garantire ambienti di lavoro conformi alla tutela dei diritti umani⁵.

* Il presente contributo, frutto della collaborazione con l’Osservatorio «Verso il G7 2024» dell’Università degli studi di Bari Aldo Moro, è stato ultimato il 14 novembre 2023.

¹ Tutta la documentazione ufficiale inerente il Vertice in questione e gli atti ufficiali da esso adottati sono stati raccolti e catalogati dal G7 Research Group che fa capo alla University of Toronto e disponibili *on line* su www.g7.utoronto.ca. Con specifico riguardo al vertice di Hiroshima del 2023, tutta la pertinente documentazione è altresì reperibile presso il portale istituzionale www.g7hiroshima.go.jp/en.

² Come la *rule of law*, il principio di integrità territoriale degli Stati, la trasparenza e l’obbligo di risoluzione delle controversie internazionali con mezzi pacifici.

³ Si veda lo [*Statement by Hayashi Yoshimasa, Minister for Foreign Affairs of Japan in his capacity as Chair of the G7 Foreign Ministers’ Meeting at the Munich Security Conference*](#) del 18 febbraio 2023, p. 2: «The G7 members also reaffirmed their shared commitment to maintaining a free and open Indo-Pacific, which is inclusive and based on the rule of law, shared principles, territorial integrity, transparency, the protection of human rights and fundamental freedoms, and the peaceful resolution of disputes».

⁴ Si veda il [*G7 Trade Ministers’ Statement*](#) del 4 aprile 2023, p. 3: «Recognizing the need to deepen discussions within and beyond the G7 on business and human rights, we intend to strengthen cooperation and collective efforts towards ensuring respect for human rights and international labor standards in business activities and further enhancing resilience, predictability and certainty for businesses and call upon others to join us in these efforts, including by aligning with international standards».

⁵ Si veda l’*Annex: High Level Policy Guidance for Public Finance Tools to Build Resilient Supply Chains in the Era of Decarbonization* allegato al [*G7 Finance Ministers and Central Bank Governors’ Statement*](#) del 12 aprile 2023, p. 3: «Recognizing that investing in human capital, creating quality and decent jobs, and ensuring good governance are foundations for building resilient supply chains and ensuring a just transition, we support education, training, and skill-development, as well as ensure a safe, inclusive and ethical work setting, underpinned by good governance and compliance with human rights».

Anche nel 2023 *G7 Agriculture Ministers' Communiqué* del 23 aprile 2023 la questione denota un ruolo circoscritto. In quest'atto i Ministri competenti si sono limitati ad osservare come l'aggressione russa all'Ucraina avrebbe pregiudicato gli sforzi spiegati per garantire il diritto al cibo adeguato che gli Stati partecipanti al vertice intendono promuovere⁶.

In altri comunicati ministeriali, invece, così come nell'atto finale del Vertice di Hiroshima, il tema ha sortito sviluppi più significativi. In particolare, emerge una triplice tendenza da parte dei Paesi del G7. Anzitutto, essi configurano la tutela dei diritti umani come una sorta di pre-condizione di legittimità degli impegni presi in vari settori per perseguire obiettivi economici, climatici, energetici, ambientali, *etc.*

In altri casi, invece, i partecipanti hanno formalizzato determinati impegni per perseguire l'attuazione di alcuni specifici diritti individuali. Entrambe queste linee di tendenza sembrano riconducibili all'attività di "promozione" dei diritti umani che, in una certa misura, gli Stati in questione sembrano perseguire.

La terza linea di tendenza, infine, consiste nella "denuncia" di taluni contesti geopolitici che sarebbero connotati da gravi violazioni in atto dei diritti fondamentali. Tale tendenza sembra, invece, riportabile ad un'attività di "supervisione globale" che il G7 si ripropone di esercitare sul punto.

Manifestazioni di tutte e tre queste tendenze – isolate o compresenti – sono rintracciabili nei comunicati ministeriali del G7 2023 e nel pertinente atto finale.

2. I diritti umani nel comunicato della riunione ministeriale a tema climatico-energetico

Nell'ambito del *G7 Climate, Energy and Environment Ministers' Communiqué* del 16 aprile 2023, i Ministri competenti dei Paesi partecipanti hanno anzitutto proferito solenne impegno ad orientare le proprie catene di valore in senso conforme al rispetto dei diritti umani fondamentali⁷ ed a fare in modo che l'attività di approvvigionamento di minerali e materiali critici rispetti, *inter alia*, anche questi ultimi⁸.

Inoltre, nel quadro dell'impegno assunto per realizzare un'economia ad emissioni zero, essi hanno esplicitamente richiamato la risoluzione dell'Assemblea generale delle

⁶ Si veda il [2023 G7 Agriculture Ministers' Communiqué](#) del 23 aprile 2023, p. 5: «Even before Russia's illegal war of aggression against Ukraine, the population in chronic hunger in 2021 was estimated at 828 million, increasing by 150 million since the pre-COVID year. In 2022, an additional 10.7 million experienced chronic hunger because of Russia's illegal war of aggression against Ukraine according to the Food and Agriculture Organization (FAO) estimates, leading us further away from achieving the Sustainable Development Goal (SDG) 2 of "Zero Hunger in 2030" and the progressive realisation of the right to adequate food in the context of national food security».

⁷ Si veda il [G7 Climate, Energy and Environment Ministers' Communiqué](#) del 16 aprile 2023, p. 7: «We stress our commitment to transforming global value chains towards net-zero, climate-resilient, pollution-free, more circular and nature positive ones, while also ensuring their security, and respect for human rights and in line with the relevant international guidelines in the field of responsible business conduct».

⁸ Ivi, p. 8: «We stress the vital importance of strengthening critical minerals and materials supply towards realizing a net-zero economy and ensuring that critical minerals and materials supply chains follow the highest possible environmental, social and governance standards with full respect of human rights».

Nazioni Unite dedicata al diritto ad un ambiente pulito, salubre e sostenibile⁹, nonché l'intendimento di rispettare i diritti dei popoli indigeni¹⁰.

Alla luce di tanto, i Ministri hanno ribadito l'impegno degli Stati partecipanti a realizzare un sistema economico globale ad emissioni zero entro il 2050, mediante una serie di iniziative che dovranno essere conformi agli *standard* di tutela del lavoro internazionalmente riconosciuti ed – appunto – alla protezione dei diritti umani¹¹. Inoltre, essi hanno sottolineato la necessità di sviluppare catene di fornitura dei materiali critici che, tra le altre cose, siano fondate proprio sul rispetto dei diritti umani fondamentali¹².

Insomma, la posizione espressa dai Paesi partecipanti inquadra il rispetto dei diritti umani come una sorta di pre-requisito di legittimità di ogni iniziativa economica, climatica ed ambientale intrapresa con il fine di addivenire ad un sistema economico globale privo di impatto sull'ambiente.

3. I diritti umani nel comunicato della riunione ministeriale in tema di sviluppo urbano sostenibile

Il tema della protezione dei diritti umani ha sortito alcuni sviluppi d'interesse anche nel *G7 Sustainable Urban Development Ministers' Communiqué* del 9 luglio 2023 – successivo all'atto finale di Hiroshima del 20 maggio – nel quale essa viene richiamata come valore di fondo condiviso dai partecipanti¹³.

Tanto premesso in linea generale, i Ministri hanno concentrato la propria attenzione sul tema dell'eguaglianza di genere, assumendo solenne impegno ad indirizzare lo sviluppo urbano dei propri Paesi, quanto al collocamento di infrastrutture, servizi ed amenità urbane, in modo tale da garantire quest'eguaglianza. Essi, inoltre, hanno esplicitato l'intendimento di proteggere, in particolare, donne e giovani da

⁹ Ivi, p. 19: «We are therefore committed to working closely with all segments of society and support their active involvement, consultation, leadership and meaningful participation in decision-making and leadership roles. We recall the UN General Assembly's resolution 76/300 on the human right to a clean, healthy and sustainable environment». Si veda UN Doc. A/RES/76/300 del 28 luglio 2022.

¹⁰ Si veda il *G7 Climate, Energy and Environment Ministers' Communiqué* del 16 aprile 2023, p. 20: «Respecting the rights of Indigenous Peoples as outlined in the UN declaration on the Rights of Indigenous Peoples and their unique knowledge and experiences, we stress the importance of Indigenous Peoples' leadership and engagement in addressing climate change, clean energy transition, biodiversity loss, pollution, nature conservation and other environmental issues».

¹¹ Ivi, p. 65: «To achieve the common goal of net-zero emissions by 2050 at the latest, we emphasize the importance of scaling up investments into the manufacturing and installation of clean energy technologies such as electrolyzers, heat pumps and batteries, and diversifying clean energy supply chains in a way that ensures they are resilient, affordable, and sustainable, while being consistent with internationally recognized labor standards and respecting human rights».

¹² Ivi, p. 72: «We affirm that strong environmental, social and governance (ESG) standards are vital for creating responsible and resilient critical minerals supply chains, ensuring local communities' benefit, advancing innovation and competitiveness, and respecting human dignity as well as human rights, while minimizing environmental footprints».

¹³ Si veda il *G7 Sustainable Urban Development Ministers' Communiqué* del 9 luglio 2023, p. 4: «We reaffirm the shared values of the rule of law, democracy and universal human rights, as well as the respect for international law».

fenomeni di criminalità, garantendo loro, al contempo, pari opportunità e pieno accesso alle tecnologie digitali¹⁴.

Non manca un più generico impegno dei partecipanti nel supportare governi ed autonomie locali nella riduzione delle discriminazioni e delle diseguaglianze, nonché, appunto, nella piena tutela dei diritti umani¹⁵.

4. I diritti umani nel comunicato della riunione ministeriale in tema di digitale e tecnologie

La tutela dei diritti umani ha trovato svolgimenti nell'ambito della riunione ministeriale prodromica all'adozione della *Ministerial Declaration The G7 Digital and Tech Ministers Meeting* del 30 aprile 2023, la quale, non a caso, richiama liminalmente la risoluzione del Consiglio per i diritti umani delle Nazioni Unite concernente il *Role of States in countering the negative impact of disinformation on the enjoyment and realization of human rights*¹⁶.

In quest'atto i Ministri hanno fatto anzitutto presente come lo sviluppo delle nuove tecnologie – e le imprese che se ne occupano – debba conformarsi, tra le altre cose, proprio alla protezione dei diritti umani¹⁷. Poste queste premesse, essi hanno assunto solenne impegno affinché la rete *internet* risulti aperta, libera, affidabile ed informata ai valori democratici ed, appunto, alla protezione dei diritti fondamentali degli individui¹⁸. Contestualmente, nel condannare ogni forma di *shutdown* di *internet*, di restrizione ai *social network* e di spiegamento di strumenti digitali di sorveglianza di massa, essi hanno qualificato questi fenomeni come vere e proprie violazioni dei diritti umani¹⁹. Al contempo, hanno espresso il proprio sostegno ad ogni iniziativa – anche privata – intesa a garantire la libertà di espressione ed il contrasto alla manipolazione

¹⁴ Ivi, p. 8: «We recognise that gender equality and the human rights and dignity of girls and women in all their diversity, should be a central pillar of urban policy. As Sustainable Urban Development Ministers, and in order to enhance gender equality, we recognise that the provision and location of urban infrastructure, facilities and amenities should consider the needs and interests of women and girls. This is to improve women and girls' safety and vulnerability to crime, facilitate women's full and effective participation in society, promote equal opportunities for leadership, and enhance women and girls' access to digital technologies».

¹⁵ Ivi, p. 38: «We stress that national governments should be at the forefront of promoting inclusivity by setting clear policy targets across relevant policy areas; highlighting and supporting sub-national governments and communities to reduce discrimination and inequality; and respecting, protecting and fulfilling human rights».

¹⁶ Si veda la [Ministerial Declaration The G7 Digital and Tech Ministers Meeting](#) del 30 aprile 2023, p. 3: «We reaffirm our commitment from the G7 Digital Ministers' Meeting in Germany last year to support Ukraine and continue to recognise the impact of Russia's war against Ukraine on digital infrastructure. We strongly support the UN Human Rights Council Resolution (A/HRC/49/L.31/Rev.1) led by Ukraine on the 'Role of States in countering the negative impact of disinformation on the enjoyment and realisation of human rights' adopted at the 49th Human Rights Council Session on 1 April 2022»; qui si richiama la risoluzione del Consiglio dei diritti umani, UN Doc. A/HRC/49/L.31 del 28 marzo 2022.

¹⁷ Ivi, p. 4: «We reaffirm our commitments outlined in the Declaration of the Summit for Democracy, including that the ways in which technologies, including new and emerging ones such as artificial intelligence, biotechnologies, and quantum technologies, are designed, developed, maintained, governed, acquired, funded, sold, and used should be shaped by a commitment to democratic principles including equality, inclusion, sustainability, transparency, accountability, diversity, and respect for human rights including privacy».

¹⁸ Ivi, p. 22: «We reconfirm our commitment to the promotion of an open, free, global, interoperable, reliable, and secure Internet that supports innovation and strengthens respect for democratic values and human rights».

¹⁹ Ivi, p. 25: «We condemn government-imposed Internet shutdowns and network restrictions. We resolve to cooperate in making visible and tackling the tactics of digital authoritarianism, and seek to strengthen cooperation in addressing practices such as Internet shutdowns, network restrictions and digital mass-surveillance that violate international human rights law».

delle notizie *online*, nel rispetto proprio di questi ultimi²⁰. Inoltre, essi hanno esplicitato l'impegno a lavorare di comune intesa per l'adozione dello *UN Global Digital Compact*, perseguendo un'ampia tutela dei diritti umani ed, in particolare, dell'eguaglianza di genere²¹.

I Ministri hanno altresì richiamato la necessità che l'innovazione tecnologica e digitale sia basata sul rispetto dei diritti umani²², anche con riguardo all'intelligenza artificiale²³, la quale non dovrà essere impiegata per minare i valori democratici, reprimere la libertà di espressione e pregiudicare – appunto – il godimento dei diritti umani²⁴.

Anche in ambito digitale e tecnologico, quindi, i Paesi partecipanti hanno lasciato intendere che il rispetto dei diritti umani costituisca, nel loro disegno politico globale, una sorta di pre-requisito di legittimità nello sviluppo delle nuove tecnologie.

5. I diritti umani nel comunicato della riunione ministeriale in tema di eguaglianza di genere

Anche nel *Joint Statement of the G7 Gender Equality Ministers on Gender Equality and the Empowerment of All Women and Girls* del 25 giugno 2023, successivo all'atto finale di Hiroshima del 20 maggio, il tema della protezione dei diritti umani assume un ruolo centrale, tanto che essi vengono declinati, ancora una volta, come valori comuni ai Paesi del G7 e fondamento di un mondo pacifico, prospero e sostenibile²⁵. A questa premessa si accompagna la solenne condanna delle violazioni dei diritti delle donne e delle giovani, nonché degli appartenenti alla comunità LGBTQIA+, compiute in Iran, Afghanistan e nel resto del mondo²⁶, acute anche dalla pandemia globale²⁷.

²⁰ Ivi, p. 28: «We recognise the importance of actions taken by a wide range of stakeholders, including social media platforms, civil society, the Internet technical community, and academia to address online information manipulation and interference and disinformation while respecting human rights, in particular to the right to freedom of expression».

²¹ Ivi, p. 29: «We are committed to work together with all stakeholders to contribute to the UN Global Digital Compact (GDC), with a view to promoting a human rights based, and gender responsive approach, and with reference to existing outcome documents such as the Agreed Conclusions of the 67th session of the Commission on the Status of Women on gender equality in innovation and technology, and international human rights law commitments, including in relation to gender equality».

²² Ivi, p. 34: «We acknowledge the need for agile, more distributed and multi-stakeholder governance and legal frameworks, designed for operationalising the principles of the rule of law, due process, democracy, and respect for human rights while harnessing the opportunities of innovation».

²³ Ivi, p. 40: «The OECD AI Principles provide guidance for trustworthy AI and for ensuring an open and enabling environment for AI development and deployment that is grounded in human rights and democratic values»; p. 45: «We reaffirm that AI policies and regulations should be human centric and based on democratic values, including protection of human rights and fundamental freedoms and the protection of privacy and personal data».

²⁴ Ivi, p. 42: «We oppose the misuse and abuse of AI to undermine democratic values, suppress freedom of expression, and threaten the enjoyment of human rights».

²⁵ Si veda il [*Joint Statement of the G7 Gender Equality Ministers on Gender Equality and the Empowerment of All Women and Girls*](#) del 25 giugno 2023, p. 1: «Gender equality is fundamental to human rights and a necessary foundation for a peaceful, prosperous, and sustainable world. Achieving the safety and the full, equal, and meaningful participation of women and girls in all their diversity in all spheres of society and their full and equal enjoyment of all human rights contributes to the vitality, cohesion, and democratic stability of society».

²⁶ *Ibidem*: «Human rights violations and abuses against women and girls are on the rise in Iran. In Afghanistan, the Taliban are excluding women and girls from public life. The destruction of medical facilities and reported increase in conflict-related sexual violence in Sudan will have lasting impacts on women and girls. The rights and the

Considerato, poi, che la sicurezza economica costituisce prerequisito indispensabile affinché le donne e le giovani possano pienamente godere dei propri diritti²⁸, i Ministri hanno proferito impegno a contrastare la violenza di genere, tutelando, in particolare, i diritti sessuali e riproduttivi²⁹, nonché a potenziare la rappresentatività delle donne nei procedimenti di *decision-making*³⁰.

L'atto si chiude, quindi, con la solenne condanna di tutte le violazioni dei diritti innanzi specificati, ovunque perpetrate nel mondo³¹.

6. I diritti umani nel comunicato dei ministri della salute

Il tema dei diritti umani risulta trattato – in misura minore – anche nel *G7 Nagasaki Health Ministers' Communiqué* del 14 maggio 2023, che puntualizza come la pandemia da COVID-19 abbia pregiudicato la salute ed i diritti sessuali e riproduttivi degli individui³². In questo documento, comunque, i partecipanti si sono limitati a proferire solenne impegno alla realizzazione progressiva del diritto al cibo adeguato³³.

7. I diritti umani nel comunicato dei Ministri della giustizia

Alcuni svolgimenti in tema di protezione dei diritti umani sono rinvenibili anche nel *G7 Japan 2023 Justice Ministers' Communiqué (Tokyo Declaration)* del 7 luglio 2023, nel quale essi vengono liminalmente menzionati come valore condiviso dai

safety of LGBTQIA+ persons are under threat in many countries. In addition, technology-facilitated gender-based violence continues to threaten the safety and well-being of many women and girls, and LGBTQIA+ persons. There is a rising tide of backlash against gender equality and the empowerment of all women and girls worldwide».

²⁷ Ivi, p. 2: «The COVID-19 pandemic has had a significant impact on all spheres of society, and its impact was not gender neutral. It has disproportionately and negatively affected women and girls, and LGBTQIA+ persons, in many areas, and has exacerbated existing gender inequalities».

²⁸ Ivi, p. 3: «Economic security of all women and girls is a prerequisite for the full enjoyment of their rights».

²⁹ Ivi, p. 5: «Gender-based violence threatens the safety and security of individuals, undermines their dignity, and deprives them of their freedom and right to self-determination. In order to fully and equally enjoy their rights, and pursue their full potential and opportunities, all individuals should be free from fear of violence and be able to live safely and securely. We must not tolerate any form of sexual and gender-based violence».

³⁰ Ivi, p. 6: «Women's full, equal, and meaningful participation in decision-making at all levels is a matter of human rights and it also benefits everyone by contributing to better economic, social, and political outcomes. To build a fairer, more inclusive and resilient society, the participation and leadership of all women in all spheres of society should be increased».

³¹ Ivi, p. 7: «We, the G7 Gender Equality Ministers, express our strong concern about the roll back of rights of women and girls in time of crisis and we strongly condemn all violations and abuses of human rights and fundamental freedoms for women and girls around the world».

³² Si veda il [G7 Nagasaki Health Ministers' Communiqué](#) del 14 maggio 2023, p. 26: «The COVID-19 pandemic severely impacted health systems in the entire world, and it has demonstrated the critical importance of achieving UHC, including PHC as a cornerstone for this purpose, by strengthening health systems at all levels. As health systems and health workers shifted to respond to COVID-19, countries experienced a disruption in other essential health services, setting back progress in responding to numerous health challenges, such as routine immunisation, including supporting WHO's Immunization Agenda 2030; communicable diseases, including the prevention and treatment of HIV/AIDS, tuberculosis, malaria, polio, measles, cholera, neglected tropical diseases (NTDs) and hepatitis as well as AMR; NCDs including mental health conditions; sexual and reproductive health and rights (SRHR); maternal, newborn, child and adolescent health; healthy ageing; nutrition; water, sanitation and hygiene (WASH), and other environmental risks to health, such as climate change and air pollution».

³³ Ivi, p. 32: «We also recognise the critical role that the UN, multilateral agencies Global Health Initiatives and International Financial Institutions play in preventing and treating malnutrition and food systems more sustainable to promote healthy diets, and progressively realise the right to adequate food, and we call upon them to collaborate ever more closely to deliver joint nutrition outcomes, to integrate nutrition considerations into their wider programming, and to monitor their impact on nutrition, including through use of the OECD-DAC nutrition policy marker».

partecipanti³⁴. Non seguono, però, significative iniziative concrete, giacché i Ministri competenti si sono limitati a proferire impegno per la piena tutela dei diritti umani delle donne, delle giovani e degli individui appartenenti alla comunità LGBTQIA+³⁵ ed a richiamare tutti gli interessati al rispetto dei diritti umani nell'area indo-pacifica³⁶.

8. I diritti umani nell'atto finale di Hiroshima del 2023

Il tema dei diritti umani ha trovato, comunque, numerosi e significativi svolgimenti direttamente nell'atto finale di Hiroshima del 2023, in cui la promozione e la tutela degli stessi figura, ancora una volta, come valore irrinunciabile e condiviso dai Paesi firmatari³⁷. A parte il richiamo – già espresso in alcune delle susedite riunioni ministeriali – a questi ultimi, in quanto fondamento della convivenza pacifica nell'area dell'indo-pacifica³⁸, i sottoscrittori si sono riproposti anzitutto di realizzare progressivamente il diritto individuale al cibo adeguato, promuovendo una serie di iniziative (tra cui assistenza alle popolazioni più fragili, promozione del commercio, incentivi all'innovazione tecnologica ed agricola, valorizzazione delle produzioni locali, etc.) destinate a trovare svolgimenti in un *Action Statement ad hoc*³⁹.

Nell'atto finale vengono altresì menzionati i diritti del lavoro, tutelati mediante il solenne impegno, da parte dei firmatari, a garantire il benessere dei lavoratori ed una paga effettiva, la libertà di associazione, la centralità della contrattazione collettiva ed il

³⁴ Si veda il [G7 Japan 2023 Justice Ministers' Communiqué \(Tokyo Declaration\)](#) del 7 luglio 2023, p. 2: «We confirmed our firm resolve to maintain and strengthen the momentum of the G7 Meeting of Justice Ministers held last year in Berlin under the German Presidency, and reaffirmed our joint commitment to steadily promote our shared values such as the rule of law and respect for human rights that serves as the cornerstones of our societies».

³⁵ Ivi, p. 12: «We reaffirm the role of the G7 in demonstrating global leadership to promote gender equality, and in fully respecting, promoting, and protecting the human rights and dignity of women and girls in all their diversity as well as LGBTQIA+ persons».

³⁶ Ivi, p. 13: «In this context, we reiterate the importance of a free and open Indo-Pacific, which is inclusive, prosperous, secure, based on the rule of law, and that protects shared principles including sovereignty, territorial integrity, peaceful resolution of disputes, and fundamental freedoms and human rights».

³⁷ Si veda l'[Atto finale di Hiroshima del 2023](#), p. 2: «We will champion international principles and shared values by: (...) promoting universal human rights, gender equality and human dignity».

³⁸ Ivi, p. 6: «We reiterate the importance of a free and open Indo-Pacific, which is inclusive, prosperous, secure, based on the rule of law, and that protects shared principles including sovereignty, territorial integrity, peaceful resolution of disputes, and fundamental freedoms and human rights».

³⁹ Ivi, p. 32: «In our pursuit to ensure that all people can progressively realize their right to adequate food, we affirm the need to protect and assist members of the most vulnerable populations, including women and children, in all aspects of food security from short-term food crisis responses through medium to long-term efforts to make food systems sustainable. Nutrition is also fundamental from the viewpoint of a human centered approach, and we highlight the importance of improving access to healthy diets, including through school meal programs. We recognize the urgent need of establishing inclusive, resilient and sustainable agriculture and food systems including through enhancing, diversifying and ensuring sustainability of local, regional and global food supply chains as well as through solving structural bottlenecks. This includes increasing local production capacities by making use of existing domestic agricultural resources and by facilitating trade, sustainable productivity growth with climate adaptation and mitigation and biodiversity conservation, and sustainable food consumption. We promote a wide range of innovations and technology which is suitable for local, environmental and farming conditions and benefits all stakeholders including smallholder farmers. We also underscore the role of the private sector, including small and medium enterprises and startups, in research and development (R&D) as well as responsible investment». Si veda l'*Hiroshima Action Statement for Resilient Global Food Security* del 20 maggio 2023 allegato all'Atto finale di Hiroshima del 2023.

rispetto degli *standard* OIL. Vi si accompagna l'impegno a perseguire sistematicamente l'abolizione del lavoro forzato obbligatorio e minorile, in tutte le sue forme⁴⁰.

Non mancano, poi, impegni volti alla realizzazione del diritto all'istruzione, quali, per esempio, quello a garantire la mobilità internazionale di studenti, docenti e ricercatori, quello ad incentivare l'uso delle tecnologie digitali nell'insegnamento, quello a promuovere la formazione di classi scolastiche ristrette e così via⁴¹.

Anche il rapporto tra diritti umani e nuove tecnologie – specialmente con riguardo all'intelligenza artificiale – è trattato nell'atto finale di Hiroshima del 2023, mediante formalizzazione di alcuni impegni improntati a promuovere un'innovazione tecnologica fondata, appunto su valori democratici e diritti umani⁴².

I firmatari hanno, poi, assunto una serie di impegni in tema di tutela dei diritti delle donne e degli individui appartenenti alla comunità LGBTQIA+, specialmente con

⁴⁰ Si veda l'Atto finale di Hiroshima del 2023, p. 36: «We emphasize the importance of investment in human capital to ensure a just transition, in response to structural changes such as digital and green transformations as well as demographic changes including societies that are ageing, in part due to declining birth rates. In order to facilitate these transformations, we commit to supporting individuals through reskilling and upskilling measures, along with a combination of appropriate social protection and active labor market policies. As reskilling and upskilling to support workers to adapt to these changes are investments in human capital and should not be seen as a cost, we must continue to provide adequate investment necessary to address workforce transition needs including vocational training and life-long learning. We commit to efforts towards achieving a virtuous cycle of workers' well-being and social and economic vitality, which will lead to sustainable growth and real wage growth in line with productivity, contributing in turn to further investment in human capital. We emphasize that freedom of association and the right to collective bargaining play an important role in promoting decent work and wage growth. We are resolved to build an inclusive labor market that ensures decent and good quality jobs for all and leaves no one behind, especially, women and under-represented groups, including persons with disabilities, older persons and youth, while engaging constructively with social partners and other stakeholders. We also work towards quality job creation, universal access to social protection, and further improving gender equality in the labor market (...). We also highlight the need to recognize, reduce and redistribute unpaid care, reward care workers fairly, while generating sufficient care jobs to meet the demand for care, and give care workers representation in social dialogue and collective bargaining. We recognize the importance of enhancing work engagement and worker retention through various measures such as promoting health and well-being at work, ensuring occupational safety and health, and supporting the inclusive and equitable career development of workers (...) We reiterate our commitment to the effective abolition of all forms of forced and compulsory labor and child labor. We reaffirm our commitment to taking measures to strengthen our cooperation and collective efforts towards eradicating all forms of forced labor from global supply chains».

⁴¹ Ivi, p. 37: «We also reiterate the importance of foundational learning and the need for the G7 to increase investment in people in a more equitable and efficient way to provide quality learning opportunities that prepare all learners, especially children with the knowledge and skills they need to thrive and improve their own well-being, noting that education is a human right. We continue to break down gender-related barriers and underlying discriminatory social norms from pre-primary through higher education for more resilient, inclusive and gender-transformative education. We continue to encourage international exchanges between youth and international talent mobility and circulation among academics, students, and researchers, as well as cooperation between higher education and research institutions. We acknowledge the importance of investment in support of human resources that can contribute to resolving social issues while simultaneously achieving economic growth through education».

⁴² Ivi, p. 38: «In areas such as AI, immersive technologies such as the metaverses and quantum information science and technology and other emerging technologies, the governance of the digital economy should continue to be updated in line with our shared democratic values. These include fairness, accountability, transparency, safety, protection from online harassment, hate and abuse and respect for privacy and human rights, fundamental freedoms and the protection of personal data. We will work with technology companies and other relevant stakeholders to drive the responsible innovation and implementation of technologies, ensuring that safety and security is prioritized, and that platforms are tackling the threats of child sexual exploitation and abuse on their platforms, and upholding the children's rights to safety and privacy online».

riguardo alla prevenzione della violenza di genere in caso di conflitto armato ed all'azzeramento del cd. *gender pay gap*⁴³.

Appaiono significativi, poi, i vari impegni assunti dai firmatari in tema di protezione dei diritti dei rifugiati e degli sfollati, con specifico richiamo al noto *UN Global Compact for Refugee*⁴⁴, e di ogni altro migrante, fermo restando l'intendimento di contrastare le organizzazioni criminali che facilitino in qualunque modo l'immigrazione pericolosa e/o irregolare⁴⁵.

Un certo spazio è poi dedicato alla libertà di informazione ed all'impegno, da parte dei firmatari, a prevenire fenomeni di restrizione o *shutdown* della rete *internet*. A questi si accompagna l'impegno a contrastare ogni forma di manipolazione dell'informazione, da attuarsi anche tramite l'apposito *G7 Rapid Response Mechanism*⁴⁶.

A tanto si aggiunge l'impegno dei firmatari a contrastare fenomeni che pongono a rischio i diritti umani, come, ad esempio, terrorismo, estremismo violento, crimine organizzato transnazionale, corruzione, *etc.*⁴⁷, con il contestuale impegno ad intensificare la propria cooperazione internazionale anche con il fine di potenziare i pertinenti sistemi di amministrazione della giustizia⁴⁸. Non manca una chiara condanna

⁴³ Ivi, p. 43: «We express our strong concern about the rollback of women's and girls' rights in particular in time of crisis and we strongly condemn all violations and abuses of human rights and fundamental freedoms for women and girls and LGBTQIA+ people around the world (...). We also commit to promoting reskilling and upskilling, fostering decent work conditions, strengthening financial inclusion of women in all their diversity, and eliminating the gender pay gap».

⁴⁴ Ivi, p. 45: «We reaffirm our commitment to protecting refugees, supporting forcibly displaced persons and supporting host countries and communities, ensuring the full respect for human rights and fundamental freedoms of refugees and displaced persons, and defending and promoting the rights of marginalized people or persons facing vulnerable conditions exacerbated by conflict, crisis, and displacement, including freedom from sexual and gender-based violence (...). We continue to work with the international community towards the second Global Refugee Forum in December 2023. We reaffirm our commitment to support the inclusion of refugees, in the spirit of international cooperation and in line with the Global Compact on Refugees, national policies, legislation, and circumstances, ensuring full respect for their human rights and fundamental freedoms».

⁴⁵ Ivi, p. 46: «We remain committed to preventing irregular and often highly dangerous migration whether by land or sea. We commit to joint efforts to tackle the organized criminal networks which facilitate illegal migration and the dangerous journey of migrants and asylum seekers, profiting off some of the most vulnerable. We call for firmness in dealing with this ruthless criminality that puts lives in danger and poses risks to the internal security of G7 partners. In this regard, we will intensify efforts to break the business model of organized criminal networks, including through cooperation to disrupt the supply chains that enable the criminal and exploitative operations of those engaged in the trafficking and smuggling of human beings».

⁴⁶ Ivi, p. 47: «We reaffirm our commitment to protecting the information environment by supporting media freedom and online freedom, including protection from online harassment and abuse, internet shutdowns and disruptions, as well as addressing foreign information manipulation and interference, including disinformation, which is designed to undermine trust in democratic institutions, and sow discord in the international community (...) Through the G7 Rapid Response Mechanism (RRM), we will work to strengthen our collective efforts to counter threats to democracy, including such manipulation, with full respect for international human rights law, in particular freedom of expression».

⁴⁷ Ivi, p. 48: «We reiterate our strong commitment to working together with all relevant actors to counter all forms of terrorism and violent extremism, both online and offline, as well as transnational organized crime, including drug trafficking, human trafficking, child sexual abuse and exploitation, corruption, fraud, intellectual property theft, ransomware threats, cybercrime and environmental crimes, as well as money laundering and terrorist financing in a unified, coordinated, inclusive, transparent and human-rights-based, gender-responsive manner. In countering the exploitation of new and emerging technologies for terrorist purposes and countering the misuses of technologies for criminal purposes, we will continue our utmost efforts to enhance global cooperation and digital response capacity».

⁴⁸ Ivi, p. 49: «We will also strengthen bilateral, regional and multilateral coordination and cooperation in the field of law and justice, such as providing technical assistance to countries to develop and implement laws, and capacity

delle violazioni dei diritti umani (specialmente con riguardo a fenomeni di lavoro forzato) perpetrate in Cina, ed in particolare nelle regioni del Tibet e dello Xinjiang⁴⁹; delle sistematiche violazioni dei diritti umani compiute dal regime talebano in Afghanistan⁵⁰; della violenta repressione dei movimenti femministi di protesta in Iran, connotati da svariate detenzioni arbitrarie ed ingiustificate⁵¹, nonché della crescente presenza della milizia filorussa *Wagner* in diversi Paesi africani, che starebbe destabilizzando questi ultimi ed incrementando gli abusi dei diritti umani ivi perpetrati⁵².

9. Conclusioni

Il G7 di Hiroshima del 2023 non ha affrontato in maniera organica il tema dei diritti umani, limitandosi a condannare talune violazioni consumatesi in specifici scenari geopolitici ed a promuovere iniziative di tutela, invero piuttosto generiche, destinate a combinarsi con scopi diversi, quali la transizione economica *green* e la riduzione della dipendenza dai prodotti energetici russi.

Sembra, comunque, che i Paesi del vertice intendano esercitare, sul punto, una duplice azione, volta sia a “promuovere” la protezione di determinati diritti, legati anche alle nuove tecnologie, sia a “monitorare” eventuali violazioni degli stessi, che possano verificarsi in svariati contesti geopolitici.

In ogni caso, per quanto la protezione dei diritti umani appaia destinataria, nell’atto finale di Hiroshima, così come nelle correlate dichiarazioni ministeriali, di previsioni frastagliate e puntiformi, non sorrette da un approccio sistematico al tema, essa risulta tuttavia una preoccupazione sottostante praticamente ad ogni obiettivo comune perseguito dai componenti del G7. Il che, appunto, spiega quella triplice linea di azione in punto di diritti umani, che informa l’attività di promozione e di supervisione di questi ultimi svolta dal vertice in questione.

Resta, però, da verificare quanto tale preoccupazione troverà riscontri effettivi nelle iniziative concrete che i firmatari di questi atti intraprenderanno per dare seguito gli impegni ivi formalizzati.

Dicembre 2023

building related to the justice sector. We will continue to step up our fight against corruption, promoting good governance and strengthening accountable, transparent, equitable and community-oriented law enforcement to make progress on many of our shared priorities, which will lead to safer and more secure societies and thus contribute to the promotion of the rule of law and respect for human rights».

⁴⁹ Ivi, p. 51: «We will keep voicing our concerns about the human rights situation in China, including in Tibet and Xinjiang where forced labor is of major concern to us».

⁵⁰ Ivi, p. 55: «We express our strongest opposition to the Taliban’s systematic violations on human rights and fundamental freedoms, and call for the immediate reversal of unacceptable decisions, especially those against women and girls. All Afghans must enjoy full, equal, and meaningful participation in all spheres of public life, and have access to humanitarian assistance and basic services».

⁵¹ Ivi, p. 56: «We reiterate our profound concern over Iran’s systemic human rights violations and abuses, including its repression of popular feminist protest as well as the targeting of individuals, including women, girls, minority groups, and journalists, in and outside of Iran. We call on Iran’s leadership to end all unjust and arbitrary detentions».

⁵² Ivi, p. 62: «We are seriously concerned about the growing presence of the Russia-affiliated Wagner Group forces on the continent and their destabilizing impact and human rights abuses».

L'uguaglianza di genere tra le sfide del G7

Teresa Catalano

*Dottoranda di ricerca in Diritti, istituzioni e garanzie nelle società in transizione,
Università degli Studi di Bari Aldo Moro*

Con riferimento alla visione del G7 sul tema *gender*, dal vertice interministeriale promosso a Nikko nel giugno 2023 emerge l'esigenza di riaffermare il ruolo essenziale e prioritario dell'uguaglianza di genere quale corollario della più ampia tutela dei diritti umani¹. Tale obiettivo si concretizza nella promozione dell'uguaglianza di genere, più nello specifico nella partecipazione piena, equa e significativa delle donne, nonché delle persone LGBTQIA+, in tutti i settori della società e nel contrasto di ogni forma di violenza e discriminazione, basate su età, etnia, disabilità o orientamento sessuale².

Si deve premettere, tuttavia, che tali aspettative si scontrano con antichi retaggi culturali ed incontrano forti resistenze in una realtà poco progressista, se si considera che, nel 2023, nessun Paese ha raggiunto la piena uguaglianza di genere³. In questo contesto, si comprende quanto le sfide del G7 siano ardue ed ambiziose, soprattutto in considerazione dell'attuale periodo storico travagliato dalle recenti crisi, tra cui guerre e conflitti, lotta ai cambiamenti climatici, indebolimento delle istituzioni democratiche, una crescente disuguaglianza globale e dei rilevanti problemi sanitari, economici e sociali sorti a causa della pandemia da Covid-19.

L'impegno profuso nell'incontro di Nikko si articola su vari piani: dalla necessità di combattere stereotipi e pregiudizi basati sul genere, all'eliminazione di ogni forma di discriminazione volta a limitare la sicurezza e la partecipazione piena, equa e significativa di tutte le donne nella società odierna.

A seguito di tali premesse, occorre precisare che la preoccupante realtà mondiale mostra come, negli ultimi anni ed in particolare modo dopo la pandemia da Covid-19, sia divenuto ancora più complesso garantire l'indipendenza economica e sociale delle

¹ *Joint statement of G7 Gender Equality Ministers, Nikko Statement*, disponibile su [g7hiroshima.go.jp/en/](https://www.g7hiroshima.go.jp/en/).

² L'obiettivo parità di genere è stato ripetutamente inserito nell'agenda del G7. Tra i principali interventi va segnalato che, nel 2018, la presidenza canadese ha istituito il *Gender Equality Advisory Council* (GEAC), allo scopo di lavorare su documenti relativi alla parità di genere e all'*empowerment* delle donne in tutte le aree delle attività del G7. Il GEAC ha altresì elaborato il *Make Gender Inequality History*, contenente una serie di raccomandazioni sulla libertà dalla violenza di genere, salute, educazione, leadership e partecipazione, con l'aiuto di organizzazioni e i movimenti di donne. Il *Communiqué Finale* dedica un paragrafo all'*Advancement of Gender Equality and Women's Empowerment*, in cui viene sottolineata l'esigenza di ripartire dall'eliminazione di ogni forma di barriera al pieno sviluppo di donne e ragazze. Tale impegno è stato prontamente ribadito e descritto nella *Charlevoix Declaration on Quality Education for Girls, Adolescent Girls and Women in Developing Countries*.

³ Il *Global Gender Gap* 2023, pubblicato dal *World Economic Forum*, misura l'evoluzione della parità di genere in 146 Paesi del mondo attraverso quattro standard: opportunità economiche, istruzione, salute ed emancipazione politica. Il rapporto prevede che ci vorranno 131 anni per raggiungere la piena uguaglianza, 162 anni per colmare il divario nell'emancipazione politica, 169 anni per il divario nelle opportunità economiche, 16 anni per il divario di genere nel livello di istruzione.

donne, tutt'oggi costrette a subire violenze basate sul genere e ripetute minacce alla loro sicurezza ed incolumità⁴.

Il G7 ripudia ogni forma di violenza, ogni ostacolo alla parità di genere, nell'emancipazione delle donne e delle ragazze, nell'autonomia corporea e nel sostenere la diversità, compreso l'orientamento sessuale e l'identità sessuale. Pertanto, l'azzeramento di ogni barriera basata sul genere non può prescindere dall'incremento della rappresentanza delle donne nei processi decisionali e nei più rilevanti settori economici, sociali e politici.

La sfida per il raggiungimento dell'uguaglianza di genere e dell'emancipazione di tutte le donne e le ragazze si articola in una pluralità di questioni tematiche: promuovere l'*empowerment* economico; riconoscere, ridurre e ridistribuire il lavoro domestico e assistenziale non retribuito e sostenere gli operatori sanitari; affrontare la violenza sessuale e di genere; riconoscere e tutelare la salute e i diritti sessuali e riproduttivi, aumentare la rappresentanza delle donne nei processi decisionali; cambiare la mentalità della società.

Al momento permangono molte barriere strutturali all'emancipazione economica delle donne, tra cui rientrano la sottorappresentanza nelle posizioni dirigenziali e manageriali, la segregazione settoriale o occupazionale, la distribuzione ineguale dell'assistenza non retribuita e del lavoro domestico. Va osservato che l'annoso divario retributivo di genere potrebbe ridursi con l'istituzione di nuovi o rinnovati canali di *leadership* femminile e attraverso la promozione di misure volte ad incoraggiare donne e ragazze nel settore lavorativo. Pertanto, la proposta del G7 è incentivare la *leadership* ed il coinvolgimento delle donne anche attraverso la promozione di nuove forme di lavoro flessibili o attività *part-time*⁵.

Inoltre, non va dimenticato che la parità di genere prende forma soprattutto grazie all'istituzione di politiche di equità retributiva, trasparenza e sicurezza sul lavoro. Di conseguenza, l'impegno del G7 si articola anche nell'individuazione di misure volte a prevenire e ridurre al massimo grado la violenza e ogni altra forma di discriminazione sul posto di lavoro. Il sostegno a tale obiettivo si concretizza attraverso forme di tutela della responsabilità genitoriale, flessibilizzazione dell'orario di lavoro e riduzione del *gap* retributivo tra uomini e donne.

Risulta più che mai necessario occuparsi della prevenzione, del sostegno e della protezione dei sopravvissuti o delle vittime di abusi, anche attraverso il rafforzamento

⁴ Nel 2019, la comunicazione rilasciata dagli Stati del G7 relativa ai temi di genere riassume il contributo e la posizione dei membri dei *Gender Equality Advisory Councils* dal punto di vista sanitario ed economico. I membri invitano gli Stati ad agire per supportare donne e ragazze costrette ad affrontare il tema della violenza domestica a seguito dell'isolamento, a tutelare le operatrici sanitarie ed a garantire un più ampio accesso di tutta la comunità ai servizi sanitari. Al fine di esaminare il ruolo del G7, durante il periodo della pandemia, è stato organizzato un seminario dal titolo *The G7's role in ensuring women's economic empowerment and security in the post-COVID future*, da cui sono derivate dieci raccomandazioni rivolte agli Stati "to promote gender equality and women's economic empowerment in COVID-19 crisis response and recovery". Il vertice tenuto a Nikko riparte da questi dati per ricostruire l'obiettivo parità di genere a seguito della pandemia.

⁵ *Joint statement of G7 Gender Equality Ministers, Nikko Statement*, par. *Advancing Gender Equality and the Empowerment of Women and girl*.

delle garanzie di accesso alla giustizia e di accertamento della responsabilità degli autori del reato. Purtroppo, negli ultimi anni, l'utilizzo di nuove forme di violenza in rete, di molestie, disinformazione e incitamento all'odio misogino sono cresciuti in maniera disarmante. In ogni settore della società, le donne e le ragazze sono esposte ad un alto rischio di subire violenze facilitate dall'utilizzo di tecnologie della comunicazione o di altri strumenti digitali, come l'intelligenza artificiale. Pertanto, il G7 qualifica come prioritario istituire misure di segnalazione più efficaci e rimuovere i contenuti discriminatori in rete, in modo da accertare prontamente la responsabilità degli autori.

Il vertice interministeriale sottolinea come l'emancipazione delle donne e delle ragazze prenda forma anche attraverso l'affermazione della tutela del corpo, delle diversità e degli orientamenti sessuali e della tutela dell'identità di genere. Da ciò deriva che occuparsi della sicurezza delle donne significa, altresì, garantire l'accesso a forme di interruzione di gravidanza sicure e legali e di assistenza alle cure post-parto. Questi mezzi consentono di rinnovare l'impegno del G7 verso la riduzione di morti materne e infantili e l'eliminazione di pratiche pericolose per la salute delle donne.

I crescenti attacchi contro le donne, gli attivisti LGBTQIA+, i politici, i difensori dei diritti umani, gli attori e le organizzazioni femministe incidono negativamente sui processi democratici e minano la legittimità delle istituzioni. Nonostante il contributo delle ragazze e delle organizzazioni femminili alla prevenzione e alla risoluzione delle sfide alla sicurezza, alla lotta all'estremismo violento e al terrorismo e alla costruzione di comunità resilienti, esse sono costantemente sottorappresentate nelle istituzioni e nei processi decisionali volti a prevenire i conflitti e costruire pace e sicurezza.

Non va dimenticato che le donne sono agenti di cambiamento e aumentare la loro piena, equa e significativa partecipazione ai ruoli dirigenziali e decisionali può dar vita a democrazie resilienti e a società stabili⁶. L'intera società è, quindi, coinvolta nella promozione dell'uguaglianza di genere, anche attraverso la prevenzione di ogni forma di violenza e nel coinvolgimento di uomini e ragazzi all'adozione di comportamenti non violenti e liberi da stereotipi e pregiudizi.

La parità di genere non può essere raggiunta solo attraverso iniziative governative. Per promuovere tale uguaglianza e l'emancipazione di tutte le donne e le ragazze, a Nikko si è definito che l'impegno politico del G7 debba essere accompagnato da una cooperazione solida e costruttiva con tutte le parti interessate, come la società civile, il mondo accademico, i settori privato e pubblico, e meccanismi di attuazione efficaci.

Il Women⁷, che ha tenuto il suo primo Summit nel 2018, ha portato la voce dell'impegno di migliaia di ragazze nel mondo al G7 e il Consiglio consultivo sull'uguaglianza di genere, istituito nel 2018, ha contribuito in modo significativo supportando leader e ministri nel garantire che l'uguaglianza sia valorizzata in tutti i risultati finali del lavoro portato avanti dal gruppo interministeriale.

⁶ Ivi, par. *Increasing Women's Representation in Decision*.

⁷ Si tratta di un gruppo di impegno civile ufficiale del vertice G7, fondato dalla Presidenza canadese, che oggi conta 90 delegati, tra cui esponenti della società civile internazionale, rappresentanti di fondazioni, associazioni e organizzazioni non governative impegnate sulle pari opportunità.

Dal vertice tenuto a Nikko non è derivata l'adozione di misure obbligatorie, pur risultando evidente la volontà di promuovere, anche attraverso gli strumenti indicati in precedenza, il cambiamento di una società maggiormente improntata sulla tutela dei diritti umani, la libertà delle donne, la dignità delle ragazze e l'identità di genere. Pertanto, nel 2023 è stata presentata una versione aggiornata del programma di dati volto a monitorare i progressi dell'obiettivo nei Paesi del G7, con la collaborazione dell'OSCE e attraverso il continuo confronto delle esigenze della società civile⁸.

Gennaio 2024

⁸ La prima *dashboard* del 2022 sui divari di genere è stata presentata al G7 prima del vertice di Elmau e comprendeva 12 indicatori, uno dei quali era suddiviso in due sotto-indicatori altamente correlati. La *dashboard* aggiornata al 2023 presenta due ulteriori sotto-indicatori ed è stata proposta come meccanismo annuale per monitorare la riduzione del divario di genere e i progressi compiuti nei Paesi del G7.



SIOI

UNA Italy

OSSERVATORIO

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

Il G7 del 2024: alcune osservazioni sui principali temi ambientali di interesse per il Gruppo

Francesco Gaudiosi

Assegnista di ricerca di Diritto internazionale, Università degli Studi di Napoli Federico II

1. Introduzione. – Il G7, o Gruppo dei Sette, è un *forum* internazionale composto da sette tra le economie più sviluppate del mondo¹. L'interessamento del Gruppo alle questioni ambientali risale al 2014, vale a dire dalla sua rimodulazione da G8 (operativo dal 1998 al 2013) a G7, dopo l'esclusione della Federazione russa dovuta all'invasione e alla conseguente annessione della Crimea nel marzo del 2014². Il [G7 di Bruxelles](#) del 2014 affronta infatti, per la prima volta, all'interno della seconda sessione dei lavori, le questioni del cambiamento climatico e della sicurezza energetica, con particolare attenzione al tema della diversificazione degli approvvigionamenti energetici³. Da allora, molti passi sono stati compiuti dalla Comunità internazionale per la promozione dello sviluppo sostenibile, specialmente sul fronte della cooperazione multilaterale in materia di contrasto internazionale ai cambiamenti climatici⁴. In questo contesto occorre ricordare la recente adozione, sotto la presidenza giapponese del G7, del [G7 Clean Energy Economy Action Plan](#), un Piano di azione finalizzato alla decarbonizzazione del settore energetico entro il 2050⁵ attraverso l'introduzione di incentivi commerciali⁶, l'efficientamento delle catene del valore globali⁷, lo sviluppo delle energie rinnovabili⁸ e la cooperazione con gli Stati in via di sviluppo⁹ attraverso la [Just Energy Transition Partnerships](#), istituita nell'ambito della COP26 di Glasgow sui cambiamenti climatici.

È noto che le dichiarazioni e i comunicati conclusivi dei G7 si ascrivono nel novero degli atti non giuridicamente vincolanti; il Gruppo si limita infatti a concordare annualmente obiettivi, di natura prevalentemente programmatica, oltreché a determinare i valori e le

¹ Sul punto, si rinvia a R. VIRZO, *Il G7 e il multilateralismo*, OSORIN, dicembre 2023, che a tal proposito parla di «fori annuali non istituzionalizzati di dialoghi informali», p. 1.

² V. *Statement of G-7 Leaders on Ukraine*, 12 marzo 2014.

³ G7, *The Brussels G7 Summit Declaration*, 5 giugno 2014, pp. 2-4.

⁴ V. *inter alia*, l'ultima Dichiarazione dei leader del G7 del 2023: «Our planet is facing unprecedented challenges from the triple global crisis of climate change, biodiversity loss and pollution as well as from the ongoing global energy crisis. We are steadfast in our commitment to the Paris agreement, keeping a limit of 1.5°C global temperature rise within reach through scaled up action in this critical decade, halting and reversing biodiversity loss by 2030, and ensuring energy security, whilst leveraging synergies and recognizing the interdependent nature of these challenges», G7, *G7 Hiroshima Leaders' Communiqué*, 20 maggio 2023, pt. 18.

⁵ G7, *G7 Clean Energy Economy Action Plan*, 20 maggio 2023, p. 1: «While acknowledging that there are various pathways according to each country's energy situation, industrial and social structures, and geographical conditions, we highlight that these should lead to our common goal of net zero by 2050 at the latest, in order to keep a limit of 1.5 °C temperature rise within reach».

⁶ Ivi, p. 2 (sul rapporto tra G7 e sviluppo sostenibile, si rimanda a D. CICHERO, *Il G7 e gli SDGs sul commercio internazionale*, in *Alleanza italiana per lo sviluppo sostenibile*, Approfondimenti, disponibile [online](#)).

⁷ Ivi, pp. 2-3.

⁸ Ivi, p. 3: «We promote research, wide use, import and export of clean energy technologies and products. We will do this in the context of promoting open, transparent competitive energy markets and will work to develop technical international standards for critical minerals markets through the International Organization for Standardization. We also underline the important role of start-ups and small and medium enterprises to contribute to innovation and technologies for net-zero, and look forward to the G7's collaboration with ambitious start-ups globally».

⁹ Ivi, p. 4.

priorità della Presidenza di turno attraverso il documento conclusivo¹⁰. La *ratio* ambientale delle riunioni del G7 è, dunque, quella di consolidare gli obiettivi di sostenibilità per un Gruppo che ad oggi rappresenta il 26.6% del PIL mondiale e comprende, sotto il profilo demografico, più di 776 milioni di persone.

Come inoltre previsto dalla prassi degli ultimi G7, la Presidenza di turno ha facoltà di invitare Stati e organizzazioni internazionali che possono partecipare alle diverse riunioni ministeriali e alla riunione dei capi di Stato e di governo del Gruppo. Sono invitati con frequenza gli Stati in via di sviluppo che rappresentano, dal punto di vista economico e strategico, attori di particolare rilevanza nell'attuale contesto internazionale. È ormai abituale la presenza di Stati come l'India o l'Indonesia che, al momento attuale, contribuiscono in modo significativo alle emissioni globali di sostanze climalteranti e rappresentano economie in costante crescita, dove si pone l'esigenza di operare un bilanciamento tra crescita economica e sviluppo sostenibile. La presenza di questi Paesi al G7 consente, dunque, di tenere conto delle posizioni negoziali di alcune delle più importanti economie dei Paesi emergenti, per individuare meccanismi di cooperazione tra Stati industrializzati e in via di sviluppo nei processi di transizione ecologica. Non da ultimo, gli esiti ambientali del G7 del 2024 risulteranno prodromici ai lavori del G20, che si terrà a Rio de Janeiro il 18 e il 19 novembre 2024 e avrà come titolo dei lavori *Building a just world and a sustainable planet*, con un chiaro rimando ai temi dello sviluppo sostenibile e della tutela ambientale¹¹.

2. Il G7 a guida italiana in rapporto alle questioni ambientali. – La presidenza italiana del G7 affronterà le questioni ambientali prima a Torino, dal 28 al 30 aprile 2024, con la riunione nella composizione ministeriale “Clima, Energia e Ambiente”, poi a Borgo Egnazia (BR), dal 13 al 15 giugno 2024, con la riunione dei capi di Stato e di governo¹². Occorre anzitutto chiarire che, nel momento in cui si scrive, l'Italia non ha ancora reso pubblica l'Agenda dei lavori per le diverse riunioni ministeriali e per l'incontro dei sette capi di Stato e di governo. Di conseguenza, è possibile individuare le principali aree di azione del G7 sul tema ambientale solo in considerazione dei recenti esiti del G7 del 2023 e degli sviluppi, a livello internazionale, sul fronte dello sviluppo sostenibile e della transizione ecologica.

In base ai numerosi impegni ambientali già sanciti nel comunicato finale adottato sotto la presidenza giapponese¹³, il G7 ambientale dovrà necessariamente soffermarsi sulle se-

¹⁰ Così R. VIRZO, *Il G7 e il multilateralismo*, cit., p. 3: «Ciò premesso, nelle dichiarazioni finali gli appartenenti al G7 sono soliti ribadire la loro determinazione a promuovere i valori che informano il loro Gruppo e delineare, con diverse gradualità, gli obiettivi annuali della loro concertazione».

¹¹ Cfr. F. AMTENBRINK, R. REPASI, *Shortcomings and Solutions in Informal International Governance*, in R. A. WESSEL, J. ODERMATT (a cura di), *Research handbook on the European Union and international organizations*, Cheltenham-Northampton, 2019, pp. 338-359; E. BELDA PÉREZ-PEDRERO, *G-20: Estructura y adecuación a sus finalidades en el marco organizativo e institucional internacional*, in *Constitucionalizando la globalización*, 2019, pp. 1213-1232; A. DI STASI, *Il G20 nel prisma delle sue (mutate e mutevoli) competenze. Alcune considerazioni in occasione della presidenza italiana del 2021*, in *Liber amicorum Sergio Marchisio. Il diritto della comunità internazionale tra caratteristiche strutturali e tendenze innovative*, Napoli, 2022, *passim*.

¹² Il calendario delle riunioni del G7 è disponibile online.

¹³ Il testo adottato il 20 maggio 2023 a Hiroshima dedica complessivamente 10 punti alle questioni ambientali, riguardanti rispettivamente il cambiamento climatico (ptt. 18-21), la protezione delle biodiversità (ptt. 21-24), le fonti

guenti tematiche: il nesso clima-energia, la sicurezza alimentare e i meccanismi di cooperazione con i Paesi in via di sviluppo, con particolare attenzione al continente africano, tema questo particolarmente caro alla presidenza italiana alla luce della recente approvazione, del disegno di legge di conversione del [D. L. n. 161/2023](#), recante Disposizioni urgenti per il «Piano Mattei» per lo sviluppo in Stati del Continente africano, approvato con modificazioni dal Senato il 19 dicembre 2023¹⁴.

3. La decarbonizzazione e l'obiettivo *net zero emissions*. – La COP 28 di Dubai ha riconosciuto, per la prima volta, l'intenzione delle Parti di avviare un processo di transizione ecologica teso a eliminare l'utilizzo dei combustibili fossili nei sistemi di approvvigionamento energetico, con l'obiettivo di raggiungere l'azzeramento delle emissioni di CO₂ entro il 2050¹⁵. Il vertice ambientale del G7 si concentrerà sulla graduale eliminazione dei combustibili fossili e sulla cooperazione internazionale con i Paesi in via di sviluppo, che necessitano di forniture energetiche convenienti ed affidabili, coerentemente con l'obiettivo c.d. *net zero emissions* per il 2050¹⁶.

In termini giuridici, tutti i sette Stati del Gruppo hanno recentemente adottato strumenti normativi o programmi di attuazione di obiettivi ambientali tesi a raggiungere l'azzeramento delle emissioni entro il 2050. Il Regno Unito ha licenziato il *Climate Change Act* nel 2008¹⁷, il Giappone ha approvato il 26 maggio 2021 la Legge di promozione sulle contromisure contro il riscaldamento globale¹⁸, mentre il 29 giugno 2021 il Canada ha adottato il *Net-Zero Emissions Accountability Act*¹⁹. L'*Inflation reduction act*²⁰ statunitense e il Regolamento europeo 2021/1119²¹ (c.d. legge europea sul clima), congiuntamente allo strumento di implementazione denominato *Repower EU* lanciato dalla Commissione europea nel 2022²², completano, per larga parte, il quadro normativo dei Paesi del G7 nel

di approvvigionamento energetico (ptt. 25-26) e la transizione verso fonti energetiche rinnovabili (pt. 27), G7, [G7 Hiroshima Leaders' Communiqué](#), cit., 2023).

¹⁴ Quanto all'attuazione del «Piano Mattei», occorre menzionare la recente conclusione del [Vertice](#) intitolato «Italia-Africa. Un ponte per una crescita comune» il primo appuntamento internazionale che si svolge in Italia dall'avvio della Presidenza del G7, che ha visto coinvolti Capi di Stato, di Governo e Ministri degli Stati africani, l'Unione africana, oltre ai rappresentanti dell'Unione europea. Hanno partecipato, inoltre, le principali Organizzazioni internazionali, a partire dall'ONU, le Istituzioni finanziarie internazionali e le Banche multilaterali di sviluppo.

¹⁵ Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to the Paris Agreement, *Outcome of the first global stocktake*, FCCC/PA/CMA/2023/L.17, 13 dicembre 2023, pt. 28, par. (d): « Transitioning away from fossil fuels in energy systems, in a just, orderly and equitable manner, accelerating action in this critical decade, so as to achieve net zero by 2050 in keeping with the science». Sui risultati della COP28 vedi, in questo Osservatorio, E. FASOLI, [Piccoli passi, grandi sfide: i risultati \(ancora limitati\) della COP28 di Dubai](#).

¹⁶ *Ibidem*.

¹⁷ Climate Change Act, 2008 c. 27

¹⁸ Revised Act on the Promotion of Global Warming Countermeasures (Act No. 54 of 2021).

¹⁹ Canadian Net-Zero Emissions Accountability Act, S.C. 2021, c. 22.

²⁰ H.R.5376 - Inflation Reduction Act of 2022, Public Law No. 117-169 (08/16/2022).

²¹ Regolamento (UE) 2021/1119 del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 giugno 2021 che istituisce il quadro per il conseguimento della neutralità climatica e che modifica il regolamento (CE) n. 401/2009 e il regolamento (UE) 2018/1999 («Normativa europea sul clima»).

²² Commissione europea *Piano REPowerEU*, COM(2022) 230 final, Bruxelles, 18.5.2022, pp. 1-24.

raggiungimento degli obiettivi di sicurezza energetica e climatica, con attenzione *prima facie* alla decarbonizzazione e all’azzeramento delle emissioni di CO₂ entro il 2050²³.

Obiettivo della Presidenza italiana sarà dunque quello di focalizzare l’agenda dei lavori sul tema del *carbon pricing* globale, in particolar modo attraverso l’adozione di strategie in grado di incentivare la transizione energetica nei Paesi in via di sviluppo. Sul punto, il G7 del 2024 si concentrerà sull’implementazione di quanto concordato nella ministeriale ambientale del 2023, con l’adozione dei [Principles of High Integrity Carbon Markets](#), ossia i principi regolatori che definiscono gli strumenti di commercializzazione e di identificazione degli *high integrity carbon credits*²⁴. Restano inoltre da approfondire gli strumenti di *governance* (quanto al tracciamento e alla registrazione delle attività di mitigazione derivanti dalle misure di decarbonizzazione a livello economico), le misure per garantire trasparenza nella gestione e commercializzazione dei crediti e le misure scientifiche di valutazione dell’efficienza dei crediti di carbonio²⁵. Alcuni di questi temi fanno già parte della [Industrial Decarbonisation Agenda](#) adottata in occasione del G7 del 2021 e oggetto di implementazione annuale attraverso le conclusioni ministeriali del G7 del 2022 e del 2023. Infatti, le conclusioni della ministeriale in Giappone del 2023 sottolineano l’esigenza di rafforzare le consultazioni con il settore privato per l’utilizzo di metodi di calcolo legati alla quantificazione e alla qualificazione delle misure di decarbonizzazione a livello nazionale²⁶. L’identificazione dei crediti di carbonio²⁷ richiede l’utilizzo di metodologie condivise attraverso strumenti di regolamentazione tra i Paesi del G7 per facilitare il confronto tra le emissioni individuali dei diversi sistemi industriali, per applicare regole di contabilizzazione dei crediti e per incentivare l’uso di metodologie di misurazione dei crediti di carbonio in grado di garantire trasparenza, condivisione dei dati e accelerazione delle procedure di decarbonizzazione nel breve periodo.

4. La prevenzione dei disastri e il *loss and damage* della COP28.— La presidenza italiana al G7 si focalizzerà inoltre su un tema di particolare interesse strategico per l’Italia, vale a dire la prevenzione dei disastri e la gestione dei rischi. Quest’ultimo si collega al possibile verificarsi di calamità naturali derivanti da fenomeni di alterazione climatica, ormai sempre più improvvisi e con effetti dirompenti sui contesti sociali e ambientali²⁸.

In modo particolare, il G7 affronterà la detta questione sia in una prospettiva “interna”, attinente alla cooperazione tra i sette, sia in una prospettiva “esterna”, attraverso l’elaborazione di meccanismi di assistenza per gli Stati in via di sviluppo nella prevenzione e nella gestione dei rischi. La Presidenza italiana dovrà tenere conto sia del [G7 Inventory on](#)

²³ Sul punto, v. S. CHARNOVITZ, *Trade and climate change*, in *World trade review*, 2010, pp. 273-281.

²⁴ Un carbon credit è un certificato o un titolo negoziabile che permette a un’azienda o un’organizzazione di compensare l’emissione di CO₂ con progetti di sostenibilità ambientale che hanno l’obiettivo di assorbire i gas serra e le emissioni di anidride carbonica.

²⁵ Sul punto, cfr. D. SHAPOVALOVA, *Climate change and oil and gas production regulation: an impossible reconciliation?*, in *Journal of International Economic Law*, 2023, pp. 817-835.

²⁶ G7, [Conclusions regarding the Industrial Decarbonisation Agenda](#), 15 aprile 2023, pp. 1-7.

²⁷ OECD, [The Heterogeneity of Steel Decarbonisation Pathways](#), 5 aprile 2023, pp. 1-59.

²⁸ La sensibilità dell’Italia su questa tematica deriva dalla sua elevata vulnerabilità ai disastri ambientali (l’Italia è al [primo posto nell’Unione europea](#)), giacché oltre il 40% del territorio nazionale rientra in un grado di alto rischio sismico, con il 35% dei comuni italiani (circa 2000) e oltre 22 milioni di persone potenzialmente coinvolte.

[Climate Disaster Risk Reduction, Response and Recovery](#) adottato nel G7 del 2023, sia dell'[approvazione del fondo](#) *loss and damage* in occasione della COP28 di Dubai (decisione-/CP.28-/CMA.5).

Per quanto riguarda l'Inventario del G7, questo costituisce uno strumento di condivisione dei meccanismi di funzionamento del *disaster risk management*, per ciascuno dei sette Paesi del Gruppo, quanto alle articolazioni interne degli enti predisposti a prevedere e gestire i disastri ambientali²⁹. Inoltre, i documenti pubblicati nell'Inventario prevedono anche esempi di prassi, nonché di pratiche ecocompatibili, che possono essere particolarmente utili per i Paesi in via di sviluppo nell'elaborazione di misure legislative e di strategie di prevenzione dei disastri a livello nazionale³⁰.

Per quanto riguarda, invece, il meccanismo di *loss and damage*, la Decisione-/CP.28-/CMA.5 approvata dalla COP28 di Dubai istituisce un fondo di assistenza finanziaria per gli Stati in via di sviluppo, «[...] to be a new channel for multilateral finance to assist those countries in responding to loss and damage associated with the adverse effects of climate change»³¹. Il documento approfondisce, negli Allegati I e II, lo scopo, gli obiettivi, la struttura, il finanziamento e le modalità di assistenza ai Paesi che richiederanno finanziamenti al Fondo³². Il G7 presieduto dall'Italia dovrà concentrarsi sul contributo dei Paesi industrializzati al Fondo, elaborando strategie di inclusione per gli enti pubblici e privati in grado di garantire sovvenzioni e prestiti agevolati per gli Stati in via di sviluppo che ne faranno domanda, ai sensi delle procedure operative previste dall'Allegato I per funzionamento del Fondo.

5. Il contrasto all'inquinamento internazionale da plastiche e microplastiche. –

Ulteriore obiettivo ambientale del G7 sarà il contrasto all'inquinamento internazionale da plastiche e microplastiche. Questo tema costituisce, allo stato attuale, oggetto di negoziato internazionale attraverso il Comitato negoziale intergovernativo (*Intergovernmental*

²⁹ G7, [G7 Inventory on Climate Disaster Risk Reduction, Response and Recovery](#), 15 aprile 2023, p. 2: «By mapping the support provided by each G7 member, this inventory aims to describe the overall picture of existing and committed G7 support for risk reduction of, response to and recovery from climate disasters. This mapping is meant to support future discussions under the UNFCCC and the Paris Agreement, the SFDRR 2015-2030, especially for discussions related to its target F (i.e., enhance international cooperation on DRR) in the context of SFDRR mid-term review to be conducted in May 2023, and other fora».

³⁰ Ivi, p. 3: «There are 27 financial schemes for African, Asia-Pacific and Latin American countries for post-event reconstruction that commonly have mechanisms to enable rapid payouts without insurance claim investigation in the event of a large-scale disaster to help vulnerable countries as soon as possible. [...] Efforts are being made worldwide in capacity building and development of meteorological observation equipment, participating in international frameworks related to EWS and involving the private sector to develop early warning systems (40 activities in more than 75 developing countries including African, Asia-Pacific, Middle East and Caribbean States). G7 members are also enhancing knowledge sharing, international cooperation, and private sector involvement to underpin their support».

³¹ Conference of the Parties e Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to the Paris Agreement, *Operationalization of the new funding arrangements, including a fund, for responding to loss and damage referred to in paragraphs 2–3 of decisions 2/CP.27 and 2/CMA.4*, Decision -/CP.28 -/CMA.5, Annex I, *Governing Instrument of the Fund*, pt. 3.

³² Ivi, pp. 5-17. V. anche W. ARÉVALO RAMÍREZ, *El sistema de comercio internacional y la gobernanza global*, in C. ESCOBAR URIBE, F. HIGUERA ÁNGULO, W. ARÉVALO RAMÍREZ (a cura di), *Gobernanza global y responsabilidad internacional del Estado*, Bogotá, 2019, pp. 91-143.

Negotiating Committee, INC) sull'inquinamento da plastiche, istituito con la Risoluzione 5/14 del 2 marzo 2022 dell'Assemblea ambientale delle Nazioni Unite (UNEA)³³.

La posizione del G7 sul tema dell'inquinamento da plastica è già stata approfonditamente trattata in occasione della ministeriale ambientale del 2023. I punti 37 e 38 del [Comunicato](#), descrivono sia i *target* (pt. 37) sia l'obiettivo di eliminazione dell'inquinamento da plastica (pt. 38). Nel solco di quanto già stabilito dal *Draft* dell'accordo del 2023 in fase di negoziato dall'INC³⁴, il Comunicato individua nel 2040 il limite temporale per la completa eliminazione di inquinamento da plastica. Il Gruppo dei sette propone, dunque, di incrementare l'azione ambientale nel contrasto internazionale all'inquinamento da plastiche e microplastiche attraverso «[...] a comprehensive lifecycle approach, promoting sustainable consumption and production of plastics, increasing their circularity in the economy and environmentally sound management of waste»³⁵. L'obiettivo di eliminazione dell'inquinamento da plastica è direttamente correlato a numerose iniziative ambientali proprie sia del G7 che del G20 tra cui il [G7 Ocean Deal](#), l'[Osaka Blue Ocean Vision](#) (che costituisce lo strumento di implementazione del G20 per l'inquinamento marino da plastiche), l'[Ocean Plastics Charter](#), e i Piani di azione, del G7 e del 20, per combattere l'inquinamento marino da plastiche.

Come nel caso degli obiettivi connessi alla decarbonizzazione – attraverso l'[Industrial Decarbonisation Agenda del 2021](#), o con il [G7 Inventory on Climate Disaster Risk Reduction, Response and Recovery del 2023](#) – il G7 del 2024 potrà adottare linee guida in materia di riduzione e progressiva eliminazione dell'inquinamento da plastica. Sul punto, rimangono anzitutto da definire le questioni riguardanti la valutazione sull'impatto delle catene di produzione per i rifiuti composti da plastiche. A ciò si aggiunge l'esigenza di approvare un documento programmatico, sia esso un inventario o un'agenda del G7, sul riciclaggio e sulla circolarità dei rifiuti di plastica. Da ultimo, occorre individuare strumenti per il controllo ecologico di tali rifiuti, attraverso l'adozione di pratiche virtuose, eventualmente condivisibili attraverso un Piano di azione o un'agenda del G7, concernenti l'eliminazione delle plastiche non riciclabili e degli additivi nocivi delle sostanze in plastica.

6. Osservazioni conclusive. – Oltre a quelli sopraindicati, il contenuto dell'agenda ambientale del G7 del 2024 dovrà necessariamente tenere conto di ulteriori obiettivi che saranno proposti dalla Presidenza italiana, tra i quali a sicurezza alimentare, la promozione della salute, la cooperazione internazionale allo sviluppo – con particolare riguardo ai

³³ Assemblea ambientale delle Nazioni Unite, *End plastic pollution: towards an international legally binding instrument*, UNEP/EA.5/Res.14, 7 marzo 2022. Come emerge dalla lettura del Rapporto conclusivo della terza sessione di negoziato, tenutasi a Nairobi dal 13 al 19 novembre 2023, l'autentica del testo definitivo dell'accordo è prevista per la fine del 2024.

³⁴ Programma ambientale delle Nazioni Unite, *Revised draft text of the international legally binding instrument on plastic pollution, including in the marine environment*, UNEP/PP/INC.4/3, 28 dicembre 2023, 2. *Objective*, presente sia nell'Opzione 1 che nell'Opzione 2.

³⁵ G7, [G7 Climate, Energy and Environment Ministers' Communiqué](#), Sapporo, 16 aprile 2023, pt. 37.

Paesi africani – e, da ultimo, quello della *twin transition* che investirà parallelamente sia il piano ecologico e che quello digitale.

Indipendentemente dalla natura programmatica dei comunicati finali del G7, emerge il contributo del Gruppo non solo nel rafforzamento di una consapevolezza ambientale che riflette una posizione negoziale propria dei Paesi industrializzati, ma anche nella valorizzazione dei rapporti economici tra gli Stati, delle opportunità di investimento *green* e del commercio sostenibile in rapporto ai diversi temi fin qui richiamati. Non da ultimo, gli esiti ambientali del G7 tratteranno una *roadmap* ambientale in vista di ulteriori incontri multilaterali, tra cui il G20, la Conferenza delle Parti sui cambiamenti climatici, nonché gli organi sussidiari istituiti da numerosi accordi ambientali multilaterali interessati ai contenuti ambientali derivanti dai comunicati del G7.

Febbraio 2024

Piccoli passi, grandi sfide: i risultati (ancora limitati) della COP28 di Dubai

Elena Fasoli

Professoressa associata di Diritto internazionale, Università degli Studi di Trento

La COP28, la 28^a Conferenza delle Parti della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici, si è svolta a Dubai dal 30 novembre al 13 dicembre 2023¹. L'evento ha registrato una notevole partecipazione di rappresentanti legati all'industria di combustibili fossili, probabilmente influenzati dalla Presidenza della COP detenuta da Sultan Ahmed Al-Jaber, CEO della principale compagnia petrolifera emiratina.

Già prima dell'avvio dei lavori, Al-Jaber aveva messo in discussione l'idea che l'abbandono dei combustibili fossili rappresentasse l'unica soluzione per contenere l'aumento delle temperature globali entro 1,5 gradi². Questa posizione aveva suscitato sin da subito perplessità, sia sulla sua nomina, che sulla scelta di organizzare la COP negli Emirati Arabi Uniti, il settimo produttore mondiale di petrolio. Nonostante ciò, in modo quasi inaspettato, il testo del primo aggiornamento periodico di raggiungimento degli obiettivi dell'Accordo di Parigi, noto come *Global Stocktake*, presenta un riferimento esplicito ai combustibili fossili. A differenza di quello adottato a Glasgow, che faceva riferimento solo al carbone, questo sviluppo nel documento di Dubai è significativo perché conferma che la causa principale dei cambiamenti climatici è proprio questa categoria specifica di fonti energetiche.

È importante notare che il riferimento esplicito alle tipologie di fonti di emissione è sempre stato osteggiato dai Paesi in via di sviluppo (*Like-Minded Developing Countries*), i quali sostengono che una completa trasformazione ed eliminazione dei combustibili fossili richiederebbe un contributo finanziario per loro eccessivo e non equo. Tuttavia, il testo di Dubai non prevede la graduale eliminazione dei combustibili fossili, che avrebbe richiesto l'uso dell'espressione *phase out*, ma piuttosto una "transizione" (*transitioning away*) da essi in maniera «giusta, ordinata ed equa»³. In effetti, il *Production Gap Report 2023* dimostra come gli altri Stati maggiori produttori di combustibili fossili, tra cui Australia, Canada e Stati Uniti, continuino a fornire un significativo sostegno politico e finanziario a questo settore⁴.

¹ Inoltre, si sono svolte la 18^a sessione della Conferenza delle Parti che agisce in qualità di riunione delle Parti del Protocollo di Kyoto (CMP) e la 5^a sessione della Conferenza delle Parti che agisce in qualità di riunione delle Parti dell'Accordo di Parigi (CMA).

² *Il presidente della COP28 non è convinto dell'utilità di abbandonare i combustibili fossili*, <https://www.ilpost.it/2023/12/03/presidente-cop28-emirati-arabi-uniti-combustibili-fossili>, 27 gennaio 2024.

³ Il testo prevede che le Parti «Transition [...] away from fossil fuels in energy systems, in a just, orderly and equitable manner, accelerating action in this critical decade, so as to achieve net zero by 2050 in keeping with the science» (Draft Decision -/CMA.5, *Outcome of the First Global Stocktake*, UN Doc. FCCC/PA/CMA/2023/L.17, par. 28(d)).

⁴ SEI, Climate Analytics, E3G, IISD, UNEP, *The Production Gap: Phasing down or phasing up? Top fossil fuel producers plan even more extraction despite climate promises*, 2023.

Contemporaneamente, il *Global Stocktake* chiede alle Parti dell'Accordo di Parigi di triplicare la capacità globale di energia rinnovabile entro il 2030 e di raddoppiare il tasso medio annuo globale di miglioramento dell'efficienza energetica entro la stessa data⁵. Esso contiene anche un riferimento ai “combustibili di transizione”, sottolineando che «possono svolgere un ruolo nel facilitare la transizione energetica, garantendo al contempo la sicurezza energetica»⁶. Questa rappresenta una vittoria significativa per l'industria dei combustibili fossili, perché legittima la combustione del gas basandosi sulla sua minore emissione di inquinanti rispetto al carbone, anche se va notato che il gas naturale liquefatto (GNL) – a causa delle perdite di metano – potrebbe essere potenzialmente più dannoso del carbone. È rilevante sottolineare che gli Stati Uniti, il principale produttore mondiale di petrolio e gas, sta programmando un'ampia espansione del GNL.

Il testo apre anche alla tecnologia «carbon capture and utilisation and storage»⁷, che ha suscitato reazioni contrastanti. Da un lato, il gruppo degli Stati arabi la sostiene; dall'altro, le piccole isole esprimono riserve, sottolineando la natura ancora non comprovata di tale tecnologia⁸.

Complessivamente, il *Global Stocktake* evidenzia che le Parti non sono “cumulativamente” sulla buona strada per raggiungere gli obiettivi dell'Accordo di Parigi, non solo in tema di mitigazione, ma anche per quanto riguarda l'adattamento e i mezzi di attuazione dell'Accordo⁹. Di conseguenza, il testo fornisce indicazioni, chiamate anche «forward looking elements», che in ciascun settore di analisi dovrebbero aiutare le Parti a riorientare (*course correction*) le proprie politiche e misure alla luce dei risultati ottenuti sinora, che sono relativamente limitati. Tuttavia, è importante notare che queste indicazioni rimangono piuttosto generiche. Infatti, molti Stati ritengono che l'azione climatica debba rimanere una loro scelta discrezionale.

Con particolare riferimento alle misure finanziarie, il *Global Stocktake* rileva che, nonostante la promessa formulata nel 2019, i Paesi più sviluppati non sono ancora riusciti a mobilitare annualmente risorse finanziarie pari a 100 miliardi di dollari in favore dei Paesi in via di sviluppo per le attività di mitigazione¹⁰. In merito ai finanziamenti legati alle misure di adattamento, tema di crescente importanza soprattutto per i Paesi in via di sviluppo, che ha cominciato a ricevere maggiore attenzione a partire dalla COP di Glasgow, nel 2021 i Paesi sviluppati si erano impegnati a raddoppiare la cifra dedicata all'adattamento climatico entro il 2025 rispetto ai “livelli del 2019”. Tuttavia, a Dubai non sono stati compiuti progressi significativi a causa della difficoltà nel definire con precisione tali livelli.

Al contrario, si è registrato un passo avanti con l'adozione del quadro formale per l'obiettivo collettivo dell'adattamento, noto come *Global Goal on Adaptation*, come

⁵ *Outcome of the First Global Stocktake*, par. 28(a).

⁶ Ivi, par. 29.

⁷ Ivi, par. 28(e).

⁸ IISD, *Earth Negotiations Bulletin, Summary of the 2023 Dubai Climate Change Conference: 30 November-13 December 2023*, vol. 12, n. 842, p. 26.

⁹ *Outcome of the First Global Stocktake*, par. 2.

¹⁰ Ivi, par. 80.

previsto dall'art. 7, par. 1, dell'Accordo di Parigi. Tale quadro dovrebbe nel tempo assistere gli Stati nel potenziare le proprie capacità di adattamento, concentrandosi maggiormente sugli aggiustamenti necessari nei sistemi ecologici, sociali ed economici per prevenire o ridurre i danni causati dai cambiamenti climatici.

In merito a tali danni, che persistono nonostante l'adozione di misure di mitigazione e adattamento, la COP di Dubai ha compiuto progressi significativi, sebbene ancora insufficienti. È interessante osservare che fino a poco tempo fa questo tema era quasi considerato tabù, visto che si tratta di stabilire chi debba pagare per le conseguenze dei cambiamenti climatici.

La COP27 aveva avuto il merito di istituire il fondo per perdite e danni. A Dubai, nonostante l'importo destinato a tale fondo sia notevolmente inferiore a quanto necessario, i Paesi sviluppati si sono comunque impegnati a contribuire con circa 700 milioni di dollari. Inoltre, è stata stabilita la sede istituzionale della Rete di Santiago, istituita nel 2019 per coordinare l'assistenza tecnica fornita dalle organizzazioni competenti in materia di danni climatici, presso gli «Uffici delle Nazioni Unite per la riduzione del rischio di catastrofi e per i servizi di progetto». Questo collegamento è di grande importanza perché connette i diversi settori delle Nazioni Unite coinvolti nei cambiamenti climatici e nelle risposte ai disastri intensificati dal clima.

I risultati ottenuti finora indicano progressi parziali nel raggiungimento degli obiettivi dell'Accordo di Parigi. Tuttavia, è ancora troppo presto per valutare se il *Global Stocktake*, che esprime preoccupazione per le recenti conclusioni del sesto rapporto del Panel intergovernativo sui cambiamenti climatici, avvertendo che le politiche adottate fino al 2020 non corrispondono alle promesse formulate nei contributi nazionali di mitigazione¹¹, contribuirà a stimolare impegni più ambiziosi nel 2025, riducendo così il divario di attuazione in corso.

Una certezza è che con lo scoppio della guerra in Palestina e, precedentemente, in Ucraina, l'attenzione dell'opinione pubblica nei confronti delle COP è diminuita. L'ultimo momento di elevata attenzione è stato durante la COP26 nel 2021, quando sembrava che, anche grazie alla pandemia, l'interesse globale fosse finalmente rivolto in modo significativo alle questioni ambientali. Questo aspetto appare strano, soprattutto considerando che uno degli effetti diretti delle guerre è la crisi energetica globale, oltre al significativo costo umanitario.

L'apparente disconnessione tra le crisi globali potrebbe richiedere un ulteriore esame e riflessione pubblica e mediatica sul rapporto tra le emergenze ambientali e le crisi internazionali.

Febbraio 2024

¹¹ Ivi, par. 23.

Resilienza e sicurezza economiche nell'era della *disruptive economy*: comprendere il passato per immaginare il futuro della cooperazione nell'ambito del G7

Francisca Dina Kubista

Dottoranda in Economia e Finanza delle Amministrazioni Pubbliche, Università degli Studi di Bari Aldo Moro

Il 49° Vertice del G7 ha affrontato una serie di tematiche cruciali nell'attuale contesto globale caratterizzato da cambiamenti geopolitici, crisi multiple (climatica, energetica) e da nuove opportunità ed incertezze legate allo sviluppo di nuovi paradigmi tecnologici (*disruptive technologies*). In tale contesto, la resilienza e la sicurezza economica ed una crescente attenzione alla "[disruptive economy](#)" hanno catalizzato l'attenzione dei ministri e dei leader del G7.

Nel contesto della *disruptive economy*, caratterizzata da rapidi cambiamenti tecnologici, trasformazioni digitali e nuovi modelli commerciali, il G7 ha riconosciuto la necessità di affrontare le sfide economiche emergenti. La globalizzazione ha portato a interconnessioni più profonde tra le economie, ma ha anche introdotto nuovi rischi e vulnerabilità. La necessità di affrontare le sfide emergenti e di garantire la resilienza delle economie nazionali è stata al centro delle discussioni.

La guerra russo-ucraina ha messo in evidenza il suo impatto sulle dinamiche economiche globali e come la Russia utilizzi energia e cibo come strumenti di coercizione geopolitica. Inoltre, ha avuto effetti devastanti sull'ambiente e sull'economia, innescando una crisi energetica globale con prezzi elevati dell'energia, volatilità dei mercati e interruzioni nell'approvvigionamento. Questo ha generato inflazione e aumento dei prezzi di grano e fertilizzanti, causando insicurezza alimentare e malnutrizione. Il G7 ha dichiarato il suo impegno a sostenere la ricostruzione sostenibile dell'Ucraina, riconoscendo la necessità di affrontare le conseguenze ambientali della guerra, con enfasi sulla riparazione delle infrastrutture energetiche ed ambientali distrutte. Ciò include la gestione dei detriti e dell'inquinamento derivanti dal conflitto, il ripristino degli ecosistemi e dei sistemi idrici, la riforestazione e la decontaminazione di terre minerarie.

Il settore agricolo, fortemente colpito dai cambiamenti climatici, è stato al centro del dibattito durante il vertice dei ministri dell'agricoltura dell'aprile 2023 considerando che il conflitto in Ucraina è stato riconosciuto come un ulteriore fattore di rischio per i sistemi alimentari globali. Il G7 ha ribadito il suo impegno per la trasformazione a livello globale verso sistemi alimentari sostenibili, resilienti e produttivi, con l'obiettivo di contenere le emissioni e garantire la sicurezza alimentare. Questo include misure per ridurre le perdite e gli sprechi alimentari, promuovere la crescita sostenibile dell'agricoltura e adottare approcci innovativi come l'agroecologia.

Il vertice ministeriale del 4 aprile 2023 ha sottolineato l'importanza di politiche economiche resilienti e del commercio internazionale come motore di crescita economica. Di fronte alle crescenti sfide e incertezze globali, la dichiarazione ha sottolineato la necessità di affrontare la resilienza economica in un contesto di evoluzione delle

dinamiche commerciali. I ministri hanno espresso la volontà di collaborare per affrontare le crisi economiche derivanti da cambiamenti climatici e instabilità commerciale, adottando strategie incentrate sull'economia circolare e puntando a raggiungere la neutralità climatica. In particolare, la sostenibilità e la transizione verso un'economia circolare sono emerse come principi guida, indicando che politiche commerciali orientate al benessere ambientale e sociale possono contribuire significativamente alla resilienza economica a lungo termine, oltre a perseguire l'ambizioso obiettivo di neutralità climatica entro il 2050. Pertanto, l'approccio del G7 ha sottolineato che la resilienza economica non può prescindere dall'adozione di politiche commerciali innovative e sostenibili. Nel delineare il futuro del commercio internazionale, si prevede un maggiore allineamento con obiettivi di sostenibilità e la promozione di modelli commerciali che contribuiscano alla sicurezza economica globale a lungo termine. Tuttavia, sono emerse sfide nella definizione di azioni concrete oltre alla riconferma dell'urgenza di regole comuni.

Il G7, nella dichiarazione del 9 luglio 2023, ha riconosciuto che lo sviluppo urbano resiliente gioca un ruolo fondamentale nella crescita economica sostenibile e nella costruzione della sicurezza economica a lungo termine. L'approccio integrato dello sviluppo urbano è stato considerato uno strumento strategico per affrontare le sfide interconnesse di cambiamento climatico, perdita di biodiversità e crisi energetica. La promozione di centri urbani resilienti non solo favorisce la prosperità economica a livello locale, ma contribuisce alla stabilità economica su scala globale. I ministri hanno enfatizzato la necessità di politiche e investimenti mirati allo sviluppo urbano che possano stimolare l'attività economica in modo equo e sostenibile.

Un pilastro fondamentale della discussione è stato l'accento sulle infrastrutture resilienti. Si riconosce che le città, come nodi cruciali dell'attività economica, devono essere dotate di infrastrutture in grado di resistere a *shock* esterni, siano essi di natura economica o ambientale. Gli investimenti nelle infrastrutture urbane, inclusi trasporti, reti energetiche e digitali, sono stati indicati come strumenti chiave per garantire la sicurezza economica delle comunità urbane.

La transizione verso un'economia circolare è emersa come elemento centrale per garantire la resilienza economica nelle città. I ministri hanno sottolineato la necessità di modelli economici che minimizzino gli sprechi e promuovano la sostenibilità ambientale. Inoltre, è stato evidenziato il ruolo cruciale delle città nel raggiungimento degli obiettivi ambientali globali, compresa la riduzione delle emissioni di gas serra e la gestione sostenibile delle risorse.

La Dichiarazione ha sottolineato l'importanza di promuovere l'inclusività economica nelle aree urbane, riconoscendo che la sicurezza economica deve essere accessibile a tutte le fasce della società. La riduzione delle disuguaglianze urbane è stata posta al centro delle strategie, con l'impegno a creare opportunità economiche equamente distribuite e a garantire l'accesso a servizi di base per tutti i cittadini.

L'innovazione tecnologica è stata identificata come un motore chiave per la resilienza economica urbana. I ministri hanno esplorato il concetto di "Smart Cities", sottolineando l'importanza di integrare soluzioni digitali per ottimizzare l'efficienza delle

città. La sicurezza economica è stata collegata all'adozione di tecnologie avanzate per migliorare la gestione delle risorse, la mobilità e l'erogazione di servizi pubblici.

La diversificazione delle fonti energetiche è stata identificata come chiave per garantire la sicurezza economica e la convenienza dell'energia. Al fine di affrontare la crisi energetica, i ministri dell'Ambiente sottolineano l'urgenza di accelerare la transizione verso fonti energetiche pulite e rinnovabili. Ad esempio, si sottolinea l'importanza di costruire catene di approvvigionamento di energia pulita sicure, resilienti, accessibili e sostenibili, riducendo le dipendenze strategiche e beneficiando le comunità locali in tutto il mondo. Inoltre, si riconosce il ruolo delle tecnologie a energia pulita nel raggiungimento di tali obiettivi e si sottolinea l'importanza della ricerca e della collaborazione in questo settore. Infine, si evidenzia la necessità di massimizzare l'impatto degli incentivi, delle politiche industriali e degli investimenti pubblici e privati per raggiungere gli obiettivi dell'Accordo di Parigi in modo equo e globale.

Un ruolo chiave è stato attribuito all'innovazione e allo sviluppo tecnologico come motori chiave della resilienza economica, con un'enfasi particolare sulla ricerca, sviluppo e dimostrazione di tecnologie in grado di affrontare le crisi globali. I ministri dell'innovazione hanno esplorato strategie per sostenere la ricerca e lo sviluppo, incoraggiando la collaborazione tra i Paesi del G7 per affrontare le sfide tecnologiche emergenti.

Inoltre, ha riconosciuto l'importanza delle Soluzioni Basate sulla Natura (NbS) come parte integrante dello sviluppo urbano, promuovendo la risoluzione dell'UNEA ([United Nations Environment Assembly](#)) e impegnandosi a un coinvolgimento costruttivo nelle consultazioni intergovernative dell'UNEP (Programma delle Nazioni Unite per l'Ambiente) su questo tema. Ha riconosciuto il contributo fondamentale della conservazione, protezione, ripristino e uso sostenibile degli ecosistemi terrestri, d'acqua dolce, costieri e marini – incluso il potenziale del cosiddetto carbone blu (o stoccaggio naturale di CO2 in ambienti marini e costieri –, per affrontare la perdita di biodiversità, la mitigazione e l'adattamento ai cambiamenti climatici e la riduzione del rischio di catastrofi.

Il G7 ha sottolineato la necessità di trasformare le catene del valore globali in direzione di modelli sostenibili, resilienti e circolari. La sicurezza economica è stata connessa alla sicurezza delle catene del valore, promuovendo la trasparenza, la tracciabilità e la diversificazione per proteggere l'ambiente, il clima e i diritti umani. Si è anche sottolineato l'importante ruolo delle imprese nel contribuire agli Obiettivi di sviluppo sostenibile (SDGs) attraverso analisi dei rischi, attuazione del GBF ([Global Diversity Framework](#)) e divulgazione di informazioni. Un'enfasi particolare è stata posta sulla necessità di garantire una fornitura sostenibile di minerali critici e materie prime. L'obiettivo è ridurre l'impatto ambientale e sociale, alleviare la pressione sull'approvvigionamento primario e promuovere la circolarità. Il G7 si è impegnato a sostenere la ricerca e lo sviluppo in questo settore per ridurre la dipendenza da tali risorse critiche.

Il G7 ha inoltre ribadito il suo impegno a fermare la perdita di foreste e il degrado del suolo entro il 2030, riconoscendo il ruolo cruciale di queste risorse per la sicurezza economica globale. Ciò include l'accelerazione del ripristino e della gestione sostenibile delle foreste, nonché l'attenzione alla gestione sostenibile delle risorse idriche. Lo stesso dicasi per l'implementazione del G7 Ocean Deal, ponendo una forte enfasi sulla necessità di avere oceani puliti, sani e produttivi. Ha sottolineato l'importanza della "Decade dell'Oceano delle Nazioni Unite per lo Sviluppo Sostenibile (2021-2030)" e accolto con favore la Dichiarazione di Lisbona del 2022. In linea con il nesso evidente tra oceano e clima, il G7 ha espresso il suo impegno per il dialogo tra Oceano e Cambiamenti Climatici nell'ambito della Convenzione Quadro delle Nazioni Unite sui Cambiamenti Climatici (UNFCCC).

Nel contesto della complessità finanziaria e considerando l'entità delle risorse richieste per affrontare le crisi attuali, i ministri delle finanze hanno sottolineato l'importanza di mobilitare risorse finanziarie da tutte le fonti, pubbliche e private, nazionali e internazionali. Ciò include anche un impegno a promuovere finanziamenti misti e approcci finanziari innovativi, allineando i flussi finanziari nazionali e internazionali con gli obiettivi di affrontare cambiamenti climatici, perdita di biodiversità e inquinamento. La Dichiarazione ha sollecitato, inoltre, un aumento degli investimenti e dei finanziamenti dedicati allo sviluppo urbano resiliente, sia a livello nazionale che internazionale, per sostenere progetti mirati a migliorare la resilienza economica delle città e garantire un futuro economico sicuro per le generazioni a venire. Le Istituzioni finanziarie internazionali (IFIs), incluse le Banche multilaterali di sviluppo (MDBs), sono state riconosciute come attori chiave nella mobilitazione delle risorse finanziarie per progetti che integrano le dimensioni ambientali. Il G7 ha esortato queste istituzioni a considerare le questioni ambientali in modo più sistematico nelle loro politiche, investimenti, operazioni e governance.

Riconoscendo che una forza lavoro qualificata è fondamentale per la resilienza economica, il G7 ha posto un'enfasi significativa sull'istruzione, la formazione e lo sviluppo delle competenze. L'obiettivo è quello di preparare le persone alle nuove dinamiche del mercato del lavoro, garantendo al contempo la sicurezza economica dei lavoratori. Il vertice dei ministri del lavoro del 22 e 23 aprile 2023 ha riconosciuto il cambiamento climatico come un fattore che potrebbe indebolire la stabilità economica e influenzare il settore del lavoro. La necessità di adattarsi a nuovi modelli produttivi è stata evidenziata, considerando la crescente digitalizzazione e l'evoluzione tecnologica.

Il G7 ha sottolineato l'importanza del buon governo e dell'etica aziendale nella promozione della resilienza economica. La trasparenza, l'*accountability* e il rispetto dei diritti umani sono stati punti chiave delle discussioni, con l'obiettivo di creare un ambiente commerciale etico e sostenibile. Promuovendo la resilienza attraverso la diversificazione economica, il G7 ha sostenuto attivamente la ricerca e lo sviluppo condivisi. L'obiettivo è stato quello di stimolare l'innovazione collaborativa tra i membri del G7 e le parti interessate, creando nuovi prodotti e tecnologie che possano rafforzare la catena di approvvigionamento globale. Inoltre, il G7 ha riconosciuto l'importanza di sostenere i Paesi a basso e medio reddito per favorire una partecipazione più ampia nelle catene di approvvigionamento globali. Questo impegno ha previsto una combinazione di

finanziamenti, trasferimento di conoscenze e *partnership* mirate a contribuire allo sviluppo sostenibile e rafforzare la resilienza delle catene di approvvigionamento su scala globale.

La cooperazione internazionale è stata una pietra angolare delle discussioni, con un *focus* sulla creazione di partenariati efficaci per affrontare le sfide economiche globali. Il G7 ha ribadito l'importanza di un sistema di *governance* internazionale robusto, con standard condivisi e meccanismi di conformità, per garantire la sicurezza economica a livello mondiale. La Dichiarazione ha riaffermato il ruolo della cooperazione internazionale nello sviluppo urbano resiliente. I membri del G7 hanno sottolineato la necessità di scambiare conoscenze, esperienze e risorse per affrontare sfide comuni legate alle dinamiche urbane. La sicurezza economica di un'area urbana è stata collegata alla sua capacità di collaborare su scala internazionale per affrontare questioni transfrontaliere.

Il G7 ha delineato un quadro esaustivo e ambizioso per affrontare le crisi globali attraverso la resilienza economica e la sicurezza economica. Pilastri cruciali emersi includono lo sviluppo urbano resiliente, l'innovazione tecnologica, soluzioni basate sulla natura, la sostenibilità delle catene del valore, la gestione responsabile delle risorse minerarie e il ruolo fondamentale degli oceani e dei sistemi agroalimentari nella lotta ai cambiamenti climatici. L'impegno del G7 è stato chiaro nel voler affrontare le crisi con un approccio olistico, integrato e sostenibile, creando le basi per una crescita economica resiliente e sicura nel futuro.

Nonostante il riconoscimento delle sfide della *disruptive economy*, il G7 ha espresso determinazione a continuare la collaborazione per creare un futuro economico sicuro, sostenibile e resiliente. Tuttavia, il comunicato finale del Vertice G7 del 20 maggio 2023 ha evidenziato limitate nuove azioni concrete al di là delle dichiarazioni di intenti. Il percorso verso una maggiore resilienza economica e sicurezza economica richiederà sforzi concreti e azioni coordinate. L'importanza di iniziative trans-settoriali e la promozione di strategie di adattamento saranno fondamentali per affrontare le sfide economiche emergenti.

Febbraio 2024

La Conferenza Ministeriale dell'Organizzazione Mondiale del Commercio: quale bilancio per il futuro degli scambi internazionali?

Claudio Di Turi

Professore associato di Diritto internazionale, Università della Calabria

Dal 26 febbraio al 1° marzo 2024, in occasione del trentennale dell'istituzione dell'Organizzazione Mondiale del Commercio (OMC), si è svolta ad Abu Dhabi (Emirati Arabi Uniti) la 13^a riunione della Conferenza ministeriale – uno degli organi principali di questa Organizzazione internazionale –, che si riunisce con cadenza biennale. La Conferenza, composta dai rappresentanti di tutti i Membri dell'OMC, è incaricata di esercitarne le funzioni e di prendere a tale fine decisioni su tutte le questioni regolate dagli Accordi multilaterali amministrati dall'OMC¹. Esse vengono adottate solitamente per *consensus*, in mancanza del quale è previsto un sistema di votazione che attribuisce un voto a ogni Stato membro. In caso di voto, le decisioni saranno adottate a maggioranza².

La Conferenza, cui hanno partecipato i delegati di 164 Stati membri nonché i rappresentanti della Commissione europea³, che hanno deciso di prolungarne di un giorno i lavori, si è svolta in un clima denso di preoccupazioni riguardo all'equilibrio delle correnti di scambio commerciali, minacciato sia da elementi esterni all'OMC, quali i conflitti armati in corso tra Russia e Ucraina e in Medio Oriente, che interni ad esso. Tra questi, *in primis*, l'annoso problema della riforma del sistema di soluzione pacifico delle controversie, il “gioiello della Corona” di questa Organizzazione internazionale, il funzionamento del cui Organo d'appello è paralizzato dal 2019 principalmente a causa degli ostacoli frapposti dal Governo degli Stati Uniti alla nomina di nuovi giudici⁴. Non sorprende, pertanto, che i risultati conseguiti ad Abu Dhabi siano stati complessivamente modesti, tali da indurre a pessimismo circa il futuro ruolo che l'OMC è chiamata a svolgere nel governo della globalizzazione economica.

Tra gli esiti positivi della riunione dev'essere anzitutto menzionata l'adozione di una Dichiarazione conclusiva, la *Abu Dhabi Ministerial Declaration*, in cui i delegati riaffermano l'adesione ai principi contenuti nell'Accordo istitutivo dell'OMC, il loro impegno a riformarla mettendo al centro della sua dimensione i problemi dello sviluppo al fine d'integrare pienamente il Paesi meno favoriti: ad essi deve essere garantito un trattamento speciale e differenziato, conforme al loro grado d'integrazione nei flussi commerciali, anche tenendo conto dell'Agenda 2030 e dei suoi obiettivi di sviluppo sostenibile⁵. Da questo punto di vista, degne di nota sono l'ammissione tra i Membri

¹ Accordo istitutivo dell'OMC, art. 4, par. 1.

² *Ivi*, art. IX.

³ Com'è noto, dopo il subentro *de facto* agli Stati membri nell'ordinamento del *General Agreement on Tariffs and Trade* del 1947 la Comunità europea ha sottoscritto gli Accordi di Marrakech divenendo dal gennaio 1995 membro originario dell'OMC.

⁴ La posizione ufficiale del Governo statunitense è contenuta nel documento del Ministero del commercio *Report on the Appellate Body of the World Trade Organization*, 2020, (in <https://ustr.gov/sites/default/files/enforcement/DS/USTR.Appellate.Body.Rpt.Feb2020.pdf>). In dottrina, K. PELC *Have WTO Members Successfully Circumvented the US' Blockade of the Appellate Body? (and How Would We Know?)*, in www.ejiltalk.org, 13 febbraio 2024.

⁵ WT/MIN(24)/DEC, 4 marzo 2024, paragrafi 1, 4, 7, 8, 10, 15.

OMC di due nuovi Paesi in via di sviluppo, le Isole Comore e Timor Leste⁶, nonché l'adozione di una Decisione sulle misure da prendere per facilitare la condizione dei Paesi meno sviluppati⁷ e di una Decisione che riafferma l'impegno dei Membri OMC al Programma sulle *Small Economies*⁸.

Ulteriori profili di rilievo per le problematiche dello sviluppo sono contenuti in due documenti adottati dalla Conferenza. Vengono in esame, anzitutto, la Dichiarazione ministeriale sull'attuazione «precise, effective and operational» del principio del trattamento speciale e differenziato dei Paesi meno favoriti in relazione alle norme dell'Accordo multilaterale sull'applicazione delle misure sanitarie e fitosanitarie e dell'Accordo sugli ostacoli tecnici agli scambi⁹. Successivamente, la Decisione sul commercio elettronico¹⁰, che intende valorizzare la dimensione dello sviluppo «taking into account the economic, financial and development needs of developing and least-developed country Members». In particolare, i Membri OMC si sono impegnati, attraverso un'estensione di due anni della moratoria sul commercio elettronico, a non imporre nuovi dazi e a sviluppare la capacità tecnica dei Paesi in via di sviluppo in questo settore.

I risultati positivi ottenuti ad Abu Dhabi si estendono ai settori della cooperazione per ridurre l'impatto degli ostacoli tecnici agli scambi¹¹, al lavoro domestico allo scopo di ridurre le discriminazioni tra prestatori di servizi¹², agli aspetti relativi al commercio dei diritti di proprietà intellettuale¹³. Né mancano le basi per eventuali, future decisioni da adottare nella prossima Conferenza ministeriale nei settori di rilievo per l'ambiente, quali l'inquinamento da plastica¹⁴, la sostenibilità ambientale¹⁵, i sussidi ai carburanti d'origine fossile¹⁶.

Tuttavia, i risultati conseguiti non attenuano le forti delusioni per la mancata regolamentazione di settori in cui maggiore era l'attesa di una loro disciplina da troppo tempo rinviata. Tra questi, si è già fatto cenno alle preoccupazioni suscitate dal disfunzionamento complessivo del sistema di soluzione delle controversie. In sede di Conferenza non si è dato seguito all'impegno assunto nella precedente riunione dell'OMC, svoltasi nel 2022 a Ginevra, di pervenire a un accordo risolutivo entro il 2024. La Decisione adottata ad Abu Dhabi non va oltre la clausola di stile del riconoscimento del lavoro finora svolto per raggiungere il *consensus* necessario alla riforma del sistema, rinviando però ogni decisione al prosieguo dell'anno in corso. Il testo della Decisione non può nascondere l'assenza di accordo sui principali punti oggetto di discussione,

⁶ WT/MIN(24)/31 WT/L/1186 e WT/MIN(24)/32 WT/L/1187, 4 marzo 2024.

⁷ WT/MIN(24)/34 WT/L/1189, 4 marzo 2024.

⁸ WT/MIN(24)/W/2, 7 febbraio 2024.

⁹ WT/MIN(24)/36 WT/L/1191, 4 marzo 2024.

¹⁰ WT/MIN(24)/38 WT/L/1193, 4 marzo 2024.

¹¹ V. la Decisione ministeriale *Strengthening Regulatory Cooperation to Reduce Technical Barriers to Trade*, WT/MIN(24)/35 WT/L/1190, 4 marzo 2024.

¹² WTO 2024 News items - New disciplines on good regulatory practice for services trade enter into force.

¹³ V. la Decisione *Trips Non-Violation and Situation Complaints*, WT/MIN(24)/39 WT/L/1194, 4 marzo 2024.

¹⁴ WTO 2024 News items - Ministerial statement at MC13 outlines concrete action to tackle plastics pollution.

¹⁵ WTO 2024 News items - Trade and environmental sustainability initiative maps path to concrete outcomes by MC14.

¹⁶ WTO 2024 News items - WTO members working on fossil fuel subsidy reform unveil plan to ramp up efforts.

ossia la perdurante opportunità di prevedere un meccanismo di appello, quale debba essere il procedimento per la nomina dei giudici di secondo grado, e come regolamentare le pretese degli Stati di ritenere rilevanti per la loro sicurezza nazionale talune misure adottate unilateralmente¹⁷.

Non meno deludenti sono state le discussioni relative alla riforma del settore agricolo, nonostante l'impegno in tal senso contenuto in uno dei principali Accordi multilaterali gestiti dall'OMC (l'Accordo sull'Agricoltura), finora disatteso nei tre decenni di vita dell'Organizzazione. Ad Abu Dhabi il disaccordo si è cristallizzato sul controverso tema dei programmi statali di costituzione di scorte alimentari per garantire la sicurezza alimentare, ritenuti potenzialmente distorsivi del commercio quando la pubblica autorità acquista cibo dai produttori a prezzi amministrati. Sul punto sono risultate inconciliabili le posizioni di taluni Stati, quali un gruppo dei Paesi in via di sviluppo parti del G-33 dominato dall'India, favorevole a una soluzione che permettesse in modo permanente la prosecuzione di tali programmi, e quella di altri che hanno osteggiato tale prospettiva¹⁸. Sono evidenti le sfavorevoli implicazioni di tale *impasse* sulla sicurezza alimentare di molti Paesi in via di sviluppo, che vedono allontanarsi la possibilità di assicurare il diritto all'alimentazione delle loro popolazioni¹⁹.

L'ultimo settore negoziale in cui le conclusioni della Conferenza di Abu Dhabi sono apparse insoddisfacenti è quello della pesca. Nella riunione di Ginevra del 2022, la Conferenza aveva adottato un Accordo sui sussidi a tale settore²⁰, ratificato tuttavia da un numero di Stati inferiore a quello richiesto (110) ai fini della sua entrata in vigore. Nonostante l'aumento del numero di Stati disponibili alla ratifica registratosi ad Abu Dhabi, l'opposizione di alcuni Paesi (India e Cina) non ha però consentito il perfezionamento della seconda parte dell'Accordo, con la conseguenza che la somministrazione incontrollata di sussidi statali continua a incidere negativamente sul progressivo depauperamento della fauna ittica nei mari.

Sulla base di quanto esposto, risulta evidente come le ombre registratesi ad Abu Dhabi siano state più numerose delle luci. L'OMC è oggi un ente profondamente diverso da quello istituito con gli Accordi di Marrakech, in un momento storico di grande fiducia nella liberalizzazione degli scambi commerciali internazionali che si sarebbe dovuta imperniare proprio attorno alla nuova Organizzazione internazionale. Già di fatto paralizzata dall'applicazione esasperata del principio del *consensus*, motore del suo processo decisionale, che la rende ormai quasi del tutto incapace di affrontare questioni epocali quali la sicurezza alimentare, economica e climatica, l'OMC vede all'orizzonte profilarsi i rischi derivanti dal possibile ritorno alla Presidenza degli Stati Uniti di uno dei suoi più accaniti nemici, Donald Trump, notoriamente avverso ai meccanismi del multilateralismo commerciale e ai compromessi della diplomazia politica.

¹⁷ Per la posizione dell'Unione europea a riguardo, si rinvia al doc. del Consiglio 7170/24 POLCOM78 WTO 32, 1° marzo 2024 (<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7170-2024-INIT/en/pdf>).

¹⁸ Si veda il Documento G-33 *Ministerial Statement on Agriculture Trade Negotiations at the 13th WTO Ministerial Conference*, WT/MIN(24)/16, 25 febbraio 2024.

¹⁹ Cfr., sul punto, C. DI TURI, *Il diritto all'alimentazione nell'ordinamento giuridico internazionale. Norme, prassi, tutela*, Napoli, 2021, pp. 218-224.

²⁰ Agreement on Fisheries Subsidies, WT/MIN(22)/23 WT/L/1144, 22 giugno 2022.

Sarà, questa, probabilmente l'ultima delle sfide che l'OMC dovrà affrontare e risolvere attraverso una sua profonda riforma, pena il rassegnarsi alla sua definitiva irrilevanza.

Marzo 2024

Le principali questioni inerenti alla digitalizzazione, scienza e tecnologia al vaglio del G7

Stefania Rutigliano

Assegnista di ricerca in Diritto internazionale dell'Università di Cassino e del Lazio Meridionale

Il tema della digitalizzazione e della scienza e tecnologia, come trattato agli ultimi incontri del G7, rimane un punto cruciale di discussione, partendo dall'assunto che la digitalizzazione e l'infrastruttura digitale sono alla base delle società moderne, contribuendo a realizzare una crescita economica inclusiva che massimizza i vantaggi delle tecnologie digitali, comprese quelle emergenti e l'Intelligenza Artificiale (IA).

Il gruppo dei sette riafferma, a tal proposito, gli impegni delineati nella Dichiarazione del Vertice per la democrazia¹, rimarcando come le tecnologie, comprese quelle nuove ed emergenti come l'IA, dovrebbero rispettare principi democratici, tra cui l'uguaglianza, l'inclusione, la sostenibilità, la trasparenza, la responsabilità e il rispetto dei diritti umani in linea con i Principi guida delle Nazioni Unite su imprese e diritti umani².

Quanto traspare dalla Dichiarazione finale del G7 di Hiroshima e dal comunicato è un impegno multilivello da parte dei sette Stati nell'ambito del flusso di dati, che non solo sia libero e sicuro, ma che colmi i divari digitali e che renda le infrastrutture digitali sicure e resilienti. Oltre a tale filo conduttore che copre buona parte dell'agenda, vi sono temi aggiuntivi e dal pari rilievo quali la *governance* di Internet, l'approccio alle tecnologie emergenti e dirompenti (*Emerging Disruptive Technologies*, EDTs), tra cui riveste primario rilievo la *governance* e la responsabilità concernenti l'IA.

In un panorama globale in cui la digitalizzazione pare avere un ruolo di spicco per incentivare la crescita economica, il veicolo di tali benefici risultano essere i dati, fattori cruciali di crescita economica. I Ministri del digitale e della tecnologia sembrano essere unanimi nel riconoscere che ai flussi di dati transfrontalieri sottendono numerose opportunità. Proprio per tale ragione, si promuove il progetto di un flusso di dati libero, che però salvaguardi la privacy, la sicurezza e i diritti di proprietà intellettuale in vari settori, tra cui la salute – compresa la risposta alle pandemie – il cambiamento climatico e i molteplici usi dell'*Internet of Things* (IoT), anche nella mobilità. Invero, un libero flusso di dati, per quanto vantaggioso, potrebbe nascondere insidie quali mancata sicurezza, vulnerabilità dei dati e violazione dei diritti di proprietà intellettuale. L'obiettivo di promuovere la futura interoperabilità ed affrontare le relative sfide potrà essere rag-

¹ La Dichiarazione è stata sviluppata e negoziata da un organismo di coordinamento intergovernativo che ha visto la partecipazione di oltre 65 governi e autorità di Africa, Asia, Europa, Nord America e Sud America. Tra l'altro, la dichiarazione afferma l'impegno politico delle parti che lo approvano a proteggere i diritti umani e la libertà dei media, far progredire la tecnologia che lavora a favore e non contro la democrazia, difendersi dalle minacce transnazionali, tra cui l'influenza maligna straniera e la manipolazione delle informazioni straniere e sostenere elezioni libere ed eque. Il testo della Dichiarazione è disponibile online al sito [Declaration of the Summit for Democracy – Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale](#).

² I Principi guida delle Nazioni Unite su imprese e diritti umani sono uno strumento composto da 31 principi che implementano il quadro "Protezione, rispetto e rimedio" dell'ONU sulla questione dei diritti umani, delle società transnazionali e di altre imprese. Il testo è reperibile online al sito [guidingprinciplesbusinesshr_en.pdf \(ohchr.org\)](#).

giunto grazie al *Data Free Flow with Trust* (DFFT)³, concetto menzionato per la prima volta al vertice di Osaka del G20 nel 2019⁴, poi ulteriormente sviluppato all'ultimo G7.

Tuttavia, esistono potenziali lacune nella *governance* internazionale per rendere operativa la DFFT, in particolare a causa della sua natura intersettoriale, che rende necessario un meccanismo per riunire i governi e le parti interessate a cooperare. A questo fine, si prevede che verrà intensificata la cooperazione con l'OCSE, le autorità del G7 per la protezione dei dati e della *privacy*, i gruppi di esperti rilevanti per il DFFT e altri forum *multi-stakeholder*. Per raggiungere tale obiettivo e rendere operativo lo strumento, durante il G7 di Hiroshima si è approvata l'istituzione dell'*Institutional Arrangement for Partnership* (IAP)⁵.

L'innovazione digitale, accelerata dalle tecnologie emergenti e da modelli di *governance* innovativi, può favorire una crescita economica inclusiva e una società al servizio del benessere delle persone, compresa la possibilità di affrontare varie sfide sociali come i cambiamenti climatici, le pandemie e l'esame degli impatti sociali. Tuttavia, per implementare le tecnologie emergenti, integrare la sicurezza nella tecnologia e garantire l'interoperabilità nazionale e internazionale delle tecnologie che compongono le infrastrutture digitali bisognerebbe sviluppare competenze informatiche e digitali in tutta l'economia e nelle sue principali componenti, compresa la tecnologia dell'Internet delle cose (IoT).

La rapida diffusione della digitalizzazione pone la necessità di dotare le persone di tutte le età e provenienze di competenze digitali, seppur rudimentali, che consentano loro di navigare in un mondo sempre più digitalmente connesso. Pertanto, si è rivelata imprescindibile la necessità di affrontare i divari e le lacune digitali, compreso il divario di genere, potenzialmente riducibili grazie alle tecnologie emergenti e sostenendo gli sforzi sulle competenze digitali.

L'impegno a sfruttare meglio le tecnologie digitali e rendere la società sostenibile dovrebbe concentrarsi su aspetti come migliorare la circolarità dell'*hardware* e l'efficienza energetica nei *data center*, sfruttare un approccio basato sul ciclo di vita, compresa la riciclabilità e la riparazione di queste tecnologie e scambiare le migliori pratiche e promuovere un approccio sostenibile fin dalla progettazione. In tale ambito e sulla connettività digitale più in generale, si è riconosciuto un ruolo rinnovato per le iniziative delle *smart cities* nel promuovere la connettività e colmare tali divari digitali nelle città e nelle comunità di tutte le dimensioni.

Parallelamente all'incontro dei Ministri del digitale e della tecnologia, in seno alla riunione sullo Sviluppo urbano sostenibile del G7, tenutosi il 9 luglio a Takamatsu, i

³ Si consulti l'apposito sito [Data Free Flow with Trust \(DFFT\) | Digital Agency](#).

⁴ La prima menzione si rinviene nella sezione "*Fostering Robust Global Economic Growth*", *Innovation: Digitalization, Data Free Flow with Trust*. Si veda [G20 Osaka Leaders' Declaration | Documents and Materials | G20 Osaka Summit 2019 \(mofa.go.jp\)](#). Prima del 2020, durante l'incontro annuale del *World Economic Forum* tenutosi nel gennaio 2019 a Davos si era proposto di creare un ordine internazionale per il Data Free Flow with Trust (DFFT). A seguito di questa proposta, il concetto di DFFT è stato discusso in diversi contesti diplomatici internazionali e tra i settori privati, sino ad arrivare al G7.

⁵ Si veda [Institutional Arrangement for Partnership \(IAP\) | Digital Agency](#).

relativi ministri sottolineavano come le città intelligenti possano contribuire allo «sviluppo urbano incentrato sull'uomo» e fornire soluzioni eque per la diversità delle esigenze e degli stili di vita delle persone⁶. L'obiettivo sarà implementare tecnologie digitali per lo sviluppo urbano sostenibile, nonché realizzare città intelligenti a livello globale, comprese le economie emergenti e in via di sviluppo, condividendo strategie e buone pratiche. A tal fine, si sottolinea il valore della *G20 Global Smart Cities Alliance* come rete per rafforzare la cooperazione internazionale⁷.

Sempre sul tema dei dati, considerata la rapida digitalizzazione dell'intera società, si è intensificata la discussione sulle infrastrutture digitali sicure e resilienti, oltre a velocità maggiori, maggiore capacità, minore consumo energetico, minore latenza e connettività onnipresente. Per aumentare la ridondanza dell'infrastruttura digitale, si rende necessario sviluppare, distribuire e mantenere diverse reti a più livelli. Tale sistema multilivello dovrà tuttavia garantire una intrinseca interoperabilità, al fine di consentire il *roaming* tra gli operatori ed estendere l'uso delle stesse ai partner, comprese le economie emergenti e in via di sviluppo. La rete sarà di prossima generazione nell'era "*Beyond 5G/6G*" per costruire un'infrastruttura digitale per gli anni 2030 e oltre.

Per quanto concerne gli ulteriori temi trattati, ruolo di rilievo riveste l'Intelligenza Artificiale, principale tecnologia emergente e dirompente, ma anche declinata nell'analisi circa un suo uso responsabile e sicuro. In linea con le raccomandazioni sull'IA dell'OCSE⁸ e la nascita della *Global Partnership on Artificial Intelligence* (GPAI)⁹, si afferma l'impegno a promuovere un'IA antropocentrica e affidabile e a promuovere la collaborazione per massimizzarne i benefici.

D'altro canto, le politiche e i regolamenti in materia di IA dovrebbero essere adattati al contesto di applicazione in modo da tenere conto delle caratteristiche tecniche e istituzionali nonché delle implicazioni sociali e culturali, compresi gli aspetti geografici, settoriali ed etici. Si sostiene il piano d'azione per promuovere l'interoperabilità globale tra gli strumenti per un'IA affidabile e per cooperare per anticipare e prepararsi alle prossime opportunità e sfide dell'IA.

Inoltre, considerando l'enorme potenziale degli strumenti impieganti IA generativa e tecnologie immersive (come i metaversi), per il loro sviluppo sono approvati approcci *multi-stakeholders*, con particolare attenzione alla trasparenza, alla responsabilità, all'inclusione e alla *governance*. I membri del G7 riconoscono la necessità di esaminare le opportunità e le sfide dell'IA generativa, promuovendo una discussione inclusiva in collaborazione con organizzazioni internazionali come l'OCSE e il *Global Partnership on AI* (GPAI).

⁶ Si veda il *G7 Sustainable Urban Development Ministers' Communiqué – Achieving Sustainable Urban Development Together*, p. 16.

⁷ Una comunità globale dedicata alla definizione e all'avanzamento di norme politiche globali per l'uso responsabile ed etico delle tecnologie per le città intelligenti. Per maggiori informazioni, si veda il sito [G20 Global Smart Cities Alliance](https://www.g20smartcitiesalliance.org/).

⁸ Recommendation of the Council on Artificial Intelligence (OECD/LEGAL/0449) del 22 maggio 2019, modificato da ultimo l'8 novembre 2023.

⁹ Disponibile al sito [Global Partnership on Artificial Intelligence - GPAI](https://www.gpai.info/).

Il G7 si impegna a collaborare con le aziende tecnologiche e le parti interessate per promuovere un'innovazione e un'implementazione responsabili, garantendo sicurezza e protezione e si oppone alla frammentazione di Internet e all'uso della tecnologia digitale per violare i diritti umani, sottolineando l'importanza di un'infrastruttura digitale sicura e resiliente.

Per quanto concerne il profilo della *governance* di Internet, si promuove un Internet libero, interoperabile, affidabile e sicuro che sostenga l'innovazione e rafforzi il rispetto dei valori democratici e dei diritti umani nonché la protezione e promozione di un'univoca Internet globale che contrasti qualsiasi azione di frammentazione. A tal fine, si rafforza il sostegno all'*Internet Governance Forum* (IGF) delle Nazioni Unite¹⁰ come principale ambito di discussione sulla politica di Internet, nonché nei confronti della Dichiarazione per il futuro di Internet¹¹ e dei suoi principi, con il fine di cooperare per la loro attuazione, estendendola ai Paesi che sostengono anche i valori democratici.

L'integrità delle informazioni è una sfida per rafforzare la fiducia nell'economia digitale, con implicazioni sociali più ampie e, a tal fine, si cercherà di affrontare la disinformazione *online* come *Existing Practices against Disinformation* (EPaD)¹². Tutte le parti interessate potranno contribuire al *Global Digital Compact* (GDC) delle Nazioni Unite¹³, per rafforzare la base e contribuire al successo del processo dell'IGF.

In ultimo, risulta sempre più importante utilizzare gli strumenti esistenti per l'applicazione delle norme in materia di concorrenza e sviluppare nuove iniziative in materia di politica di concorrenza per affrontare i problemi causati dal radicamento del potere di mercato, promuovere la concorrenza e stimolare l'innovazione.

La concorrenza digitale è una questione globale che richiede la cooperazione delle autorità di contrasto e dei responsabili politici e per cui si prevede di aggiornare l'«inventario del G7 delle nuove regole per i mercati digitali»¹⁴, la mappatura degli approcci giuridici alla concorrenza digitale. Si rende altresì necessario aggiornare il Compendio di approcci per migliorare la concorrenza nei mercati digitali, sviluppato nel quadro della presidenza britannica del G7 nel 2021¹⁵.

Per concludere, il G7 del 2024, che vedrà l'Italia alla presidenza, dovrà necessariamente confrontarsi non solo con temi quali digitalizzazione e infrastruttura digitale,

¹⁰ Si consulti il sito [Home | Internet Governance Forum \(intgovforum.org\)](https://www.intgovforum.org).

¹¹ Disponibile al sito [Declaration for the Future of the Internet - United States Department of State](https://www.state.gov/declaration-for-the-future-of-the-internet).

¹² La pubblicazione dell'EPaD si propone di essere il principale strumento, derivante dal G7, a “cui fare riferimento per affrontare la disinformazione online”. Si veda il testo disponibile a [000905620.pdf \(soumu.go.jp\)](https://www.soumu.go.jp/en/doc/publications/000905620.pdf).

¹³ Il Global Digital Compact dovrebbe «delineare principi condivisi per un futuro digitale aperto, libero e sicuro per tutti». La relazione sull'agenda comune suggerisce questioni come la connettività digitale, evitare la frammentazione di Internet, fornire alle persone opzioni su come utilizzare i loro dati, l'applicazione dei diritti umani *online* e la promozione di un Internet affidabile introducendo criteri di responsabilità per la discriminazione e i contenuti fuorvianti. [Global Digital Compact | Office of the Secretary-General's Envoy on Technology \(un.org\)](https://www.un.org/en/secretary-general/2023-2024/technology)

¹⁴ L'aggiornamento dell'inventario sulle iniziative legislative e regolatorie per i mercati digitali, preparato dall'Ocse su richiesta del governo giapponese è disponibile al seguente link https://www.jftc.go.jp/en/pressreleases/yearly-2023/November/231108G7_result3_1.pdf.

¹⁵ V. la versione aggiornata del compendio del 2021, preparato dalla Japan Fair Trade Commission nell'ambito della Presidenza giapponese del G7: [2023 updated compendium of approaches to improving competition in digital markets 1.pdf](https://publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/1154442/2023_updated_compendium_of_approaches_to_improving_competition_in_digital_markets_1.pdf) (publishing.service.gov.uk).

rispetto dei diritti umani nell'uso delle tecnologie, ma questioni *in fieri* e che richiederanno attenzione, quali il progetto di flusso di dati libero e sicuro grazie all'implementazione del DTTF, infrastrutture digitali sicure e resilienti e la creazione di politiche di concorrenza digitali globali.

Marzo 2024

A Sign of Protection in Harsh Times: The Distinctive Emblems of the Red Cross, Red Crescent and Red Crystal

Silvia Urizzi

Specialista in Diritto Internazionale Umanitario e Diritto Internazionale dei Diritti Umani, Geneva Academy of International Humanitarian Law and Human Rights

1. *Preface* – On 5 February 2024 the International Committee of the Red Cross (ICRC)¹ posted a statement denouncing the killing of two Palestine Red Crescent (PRCS) paramedics hit by the Israeli forces while attempting to rescue the six-year-old Hind Ragab, who remained trapped in her family car for several days with her relatives' dead bodies trying to flee the hostilities in Gaza². That was just yet another statement made by a humanitarian organization denouncing the illegal attacks to humanitarians delivering assistance to civilians affected by the recent conflict in the middle east³. Besides the International Red Cross and Red Crescent Movement (hereinafter 'the Movement'), composed by the ICRC itself, the International Federation of the Red Cross (IFRC) and the National Red Cross and Red Crescent Societies⁴, also other humanitarian and international organisations condemned the grave attacks carried out against medical personnel during the conflict. For the purposes of this article, it is interesting to note that their posts often stressed on the fact that the people and the objects hit were clearly marked with the protective Red Crescent emblem⁵.

The idea of having a symbol, an emblem, used and recognized by anyone affording protection in situations of armed conflict, is not new and its origin dates back to the first Geneva Convention of 1864⁶. Through the internationally recognized emblems of the red cross, red crescent, the red crystal and red lion and sun (hereinafter referred to as "the

¹ The International Committee of the Red Cross is an impartial, neutral and independent organization and its humanitarian mission is to protect the lives and dignity of persons affected by armed conflicts as well as other situations of violence and to provide them with assistance. Further information at <https://www.icrc.org/en/who-we-are>.

² The ICRC's LinkedIn post is available at https://www.linkedin.com/posts/icrc_gaza-activity-7162125313114554368-IV1?utm_source=share&utm_medium=member_desktop. For further details see <https://www.bbc.com/news/world-middle-east-68261286>.

³ On October 7, 2023 Hamas and the Palestinian Islamic Jihad carried out a series of coordinated armed incursions into the Gaza envelope of neighboring Israel. In response to the attacks the Israel Defence Forces ('IDF') launched the operation 'Swords of Iron' with the aim to strike Hamas targets in Gaza. The still ongoing conflict led to the death of more than 30,000 persons with the majority of them being civilians not taking part to the hostilities and reopened a series of questions regarding the nature of the conflict and whether Israel still occupies the West Bank, including East Jerusalem, and the Gaza Strip. For a short history and a general overview on the conflict between Israel and Palestine see <https://www.rulac.org/news/the-armed-conflict-in-israel-palestine>. It is worth to note that beside the Israel-Hamas conflict some scholars identify the existence a new armed conflict between Israel and Hezbollah, along with two new armed conflicts respectively involving Israel and Lebanon, and Israel and Syria. For further details see <https://www.geneva-academy.ch/news/detail/661-rulac-update-of-our-entry-on-the-military-occupation-of-palestine-by-israel>.

⁴ See <https://www.icrc.org/en/who-we-are/movement>.

⁵ For some examples see the IFRC's post on the killing of three PRCS members <https://www.ifrc.org/article/ifrc-three-palestine-red-crescent-members-killed-unacceptable> or the PRCS's statement denouncing the killing of four medical team members and two transported injuries in Gaza Strip by the Israeli forces available at <https://www.palestinercs.org/public/files/image/2024/statements/en%20101%20statement%2010012024.pdf>.

⁶ A. Bouvier, *Special aspects of the use of the red cross or red crescent emblem*, in *International Review of the Red Cross*, 1989, p. 438.

emblem”)⁷, international law and in particular international humanitarian law (IHL), grants protection to the wounded and sick and to those providing them with medical assistance and relief. Those symbols, the last of which is no longer in use⁸, are visible expressions of neutral and impartial humanitarian assistance and protection to which the wounded and sick are entitled in times of armed conflicts, natural disasters and other emergencies and their uses are specifically regulated by the Geneva Conventions of 1949, the Additional Protocols of 1977 and 2005 and by the national law⁹.

Given their crucial role in alleviating suffering on the battlefield all belligerents are called to understand and respect the IHL rules governing the use of the emblem at all times, and this remains true both during international armed conflicts (IACs) and non-international armed conflicts (NIACs)¹⁰. As we will discuss further, under IHL, the emblem serves two distinct purposes, it may be used as protective or as indicative device depending on the functions and the circumstances in which it is displayed¹¹.

The first part of this paper will focus precisely on the analysis of the protective and indicative uses of the emblem illustrating the rules governing them both in times of war and peace. After having clarified how the emblem can be used, by whom and under which circumstances the following part of the paper will be dedicated to the analysis of the misuses of the emblem, meaning the violations that may happen when the emblem is used by entities and/or persons who, under IHL, cannot use the emblem or in situations in which the emblem is used by those authorized but in a way that is not consistent with IHL rules. To conclude, the last part of the paper will be dedicated to the proposal made by the ICRC to digitalize the emblem in response to the growing number of cyber operations targeting the humanitarian organization and the medical sector in particular in the attempt to show the importance to adapt the existing rules on the emblem to the new challenges posed by recent armed conflicts.

⁷ See <https://www.icrc.org/en/doc/war-and-law/emblem/overview-emblem.htm>. On the same topic see also M. Sassòli, *International Humanitarian Law: Rules, Controversies, and Solutions to Problems Arising in Warfare*, Edward Elgar Pub, 2019, pp. 243-245.

⁸ The red lion and sun symbol has not been used since the Islamic Republic of Iran's declaration, on 4 September 1980, when Iran decided to use the red crescent as its distinctive emblem instead of the red lion and sun. For further details see Ibid. For a detailed history of the origin of the emblem see also F. Bugnion, *The Emblem of the Red Cross – A brief history*, in *International Committee of the Red Cross*, 1977, pp. 167-298. See also the ‘Iran, Renouncing Use of the Red Lion and Sun Emblem’, available on the Online Casebook of the Red Cross at <https://casebook.icrc.org/case-study/iran-renouncing-use-red-lion-and-sun-emblem#toc-discussion>.

⁹ In particular see Geneva Convention (‘GC’) I, Arts. 38-44, 53 and 54; GC II, Arts. 41-45; GC IV Arts. 18-22; Additional Protocol (‘AP’) I, Arts. 8, 18, 38 and 85 and Annex I; AP II, Art. 12; AP III Arts. 1-7. National legislation, adopted in accordance with IHL rules, must regulate the use of the emblem in peacetime and in time of armed conflict. In particular, national legislation must repress misuses and abuses. Besides these legal instruments also the 1991 Emblem Regulations, strictly binding only upon the Movement components, provide useful rules governing the use of the emblem. The Emblem Regulations are available here <https://www.icrc.org/en/doc/resources/documents/article/other/57jmbg.htm#:~:text=The%20ground%20shall%20always%20be%20white>.

¹⁰ Even if IHL of IACs provides the most detailed rules on the use of the emblem, Art. 12 of AP II, applicable in case of NIACs, foresees that the emblem can be used “under the direction of the competent authority” also in NIACs. For further details on this aspect see M. Sassòli, *International Humanitarian Law*, cit., p. 243.

¹¹ The legal basis for the distinction between the protective and indicative uses of the emblem can be found in Art. 44 of the first Geneva Convention, paras 1 and 2.

2. *Protective use* – The emblem is essentially intended to be used as a protective device. Indeed, its most important function is to identify medical personnel, units and transports in times of armed conflict in order to facilitate the special protection they are entitled to under IHL. Thus, as a protective device the emblem is the visible sign of the special protection provided by IHL for certain categories of persons and objects¹².

Initially, the military, and in particular the medical services of the armed forces, were the main and only users of the emblem¹³ but today, it can be used also by the civilian medical staff, units and transports. Doctors and other medical personnel can use the emblem only when expressly authorized by the pertinent public authorities and under the control of a party involved in the conflict¹⁴. If these conditions are fulfilled, also the civilian medical personnel, units (including civilian hospitals) and transports (such as ambulances, medical air ambulance, hospital ships)¹⁵ may use the emblem as a protective device when they are assigned to the treatment and care of the wounded, sick and shipwrecked during an armed conflict¹⁶. In this respect, it is key to underline that food and reliefs convoys as well as members of NGOs are normally impeded to use the emblem as a protective device, unless they are working under the direction of the ICRC¹⁷. In the same manner the National Societies may use the emblem only if they work as the medical services of a party or when they operate under the control of the ICRC¹⁸.

Because the main and primary function of the emblem is to provide protection to certain people and objects during an armed conflict, it is essential that all the parties of the conflict are able to clearly see and recognize it even at great distances. To ensure maximum visibility, IHL provides that in times of armed conflict the emblem must be large in comparison to the person or the object wearing or marked with it, displayed in red on a white background and shown in its original form¹⁹, without additional drawings, wordings, titles and with no other alterations²⁰. According to IHL, the distinctive emblem must be displayed on protected buildings, such as hospitals or medical vehicles and when wore as armlet or vests the emblem must be clear and stand alone. To fulfill its protective aim the distinctive emblem must be used only for medical purposes and should not be misused (used for purposes different from the ones specifically indicated by IHL rules).

¹² M. Sassòli, *International Humanitarian Law*, cit., p. 245 f.

¹³ In particular see GC I, Arts 39–43; GC II, Arts 41–43. For medical transports, see GC I, Art 35 (by land); GC II, Arts 22, 24, 26–27 and 43 (by sea); GC I, Art 36, and GC II, Art 39 (by sea), *ibid.*, footnote 77.

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ See ICRC CIHL Database, Rule 29.

¹⁶ For a comprehensive list of persons, units and transports entitled to use the protective emblem, see ‘ICRC Study on Operational and Commercial and Other Non-operational Issues Involving the Use of the Emblems’ (‘the Emblem Study’), 23–25 November 2009, pp. 26–28. ‘The Emblem Study’, is currently available in English, French, Spanish, and Arabic, and it may be consulted at <https://www.icrc.org/en/doc/assets/files/publications/icrc-001-4057.pdf>. For further details see B. Rolle, E. Lafontaine, *The emblem that cried wolf: ICRC study on the use of the emblems*, in *International Review of the Red Cross*, 2009, pp. 759–778.

¹⁷ See M. Sassòli, *International Humanitarian Law*, cit., p. 245. On the use of the emblem for protective purposes see also ‘the Emblem Study’, cit., pp. 161–166.

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ Art. 44 of the Commentary on GC I, provides that, when used as a protective device, the emblem must always retain its original form: “[t]he protective sign, consisting of a red cross on a white ground, as prescribed by the Geneva Convention, should always be displayed in its original form, without alteration or addition.”

²⁰ See Art. 5 of the Emblem Regulations, paras 1 and 2.

In case of misuse, a party of the conflict should promptly intervene to repress and punish such violations.

To conclude this brief paragraph on the protective use of the emblem, it must be stressed that the emblem simply represents a recognizable sign of protection but does not per se confer protection. The protection is granted by IHL (mainly in the Geneva Conventions and their Additional Protocols) and the emblem is merely a visible sign of such protection. Therefore, even when the persons and objects entitled to use the emblem for protective purposes do not display it, they still retain their right to protection. There is indeed no absolute obligation for those entitled to use the emblem, however its use is strongly recommended because an enemy must be able to recognize a protected person or unit as such²¹. Under international law, deliberately targeting a person or an object carrying the protective emblem constitutes a war crime both in IACs and NIACs²² and must be punished.

3. *Indicative use* – Mainly in times of peace, the emblem is displayed for indicative purposes. When used as indicative device the emblem does not provide protection but rather it shows that a person or an object or an activity (when carried out in conformity with the Red Cross or the Red Crescent principles) is affiliated with the Red Cross or the Red Crescent, mainly those of the National Societies, or one of its other components²³. In brief, when used as an indicative device the emblem signifies and displays the link between a person or an object displaying it and the Movement. As such, the emblem also symbolizes the independent, neutral and impartial nature of the action of the Movement²⁴.

According to IHL when used as an indicative device and in times of armed conflict, the emblem must be displayed in small dimensions in comparison with the person and the object displaying it, to avoid any confusion between the indicative and protective use, and usually contains additional information (e.g. the name or initials of the component of the Movement concerned)²⁵. To clearly diversify its use as a protective and as an indicative device and to avoid the confusions between the two uses, when displayed for indicative purposes, the emblem, even if small in size²⁶, may not be placed on armlets or painted on the roofs of buildings²⁷. Avoid the confusion between the protective and the indicative use of the emblem is key particularly in situations of armed conflict where, as we have seen, the emblem may be also used as a protective device. In this regard, the ICRC's 'Study on Operational and Commercial and Other Non-operational Issues Involving the

²¹ See 'the Emblem Study', cit., p. 30.

²² See ICRC CIHL Database, Rule 30.

²³ GC I, Art 44(2)-(4).

²⁴ The seven Fundamental Principles of the Movement are humanity, impartiality, neutrality, independence, voluntary service, unity and universality. For further details see 'The Fundamental Principles of the International Red Cross and Red Crescent Movement', International Committee of the Red Cross. Available here https://www.icrc.org/sites/default/files/topic/file_plus_list/4046-the_fundamental_principles_of_the_international_red_cross_and_red_crescent_movement.pdf.

²⁵ See Art. 4 of the 1991 Emblem Regulations (and its commentary).

²⁶ The exact size, the maximum dimension of the distinctive emblem when used for protective or indicative purposes has not been clearly defined by IHL. For further details on this topic, see Art. 44 on the Commentary of GC I.

²⁷ See 'the Emblem Study', p. 79.

Use of the Emblems’ (hereinafter ‘the Emblem Study’)²⁸, makes a clear distinction between the ‘emblem’, understood as the emblem used as a protective device and the ‘logo’ of a component of the Movement used when the symbols of the red cross, red crescent and red crystal are used for indicative purposes only²⁹. Under IHL, any use of the emblem as an indicative device must comply with national legislation. Only persons and objects linked to the Movement can display the emblem in peacetime, however, as an exceptional measure, if it is foreseen by the national legislation and only with the express permission of one of the National Societies, the emblem may be used in times of peace to identify ambulances and to mark first-aid stations providing free treatment to the wounded and sick³⁰. In all other circumstances doctors, pharmacies and hospitals may not use the emblem if they are not linked to a National Society.

Lastly it is worth to note that the ICRC and IFRC are entitled to use the emblem at all times, both in peace and war times, for all their activities and with no need of specific authorization. In this regard, some scholars and IHL practitioners are debating the possible interpretations of this particular use of the emblem. In particular, according to professor Marco Sassóli from the Geneva Academy this use of the emblem simply amounts to a special indicative use and does not provide any special protection under IHL. Indeed, according to him, the ICRC personnel, transports and establishments are protected as civilians and civilian objects, which normally cannot use the emblem³¹. On the contrary, the Updated Commentary of the First Geneva Convention³², the main source for the practical implementation of the Conventions, gives a wider interpretation according to which the International Red Cross organisations can use the emblem at all times for both indicative and protective purposes. According to this last interpretation, the ICRC can use the emblem also as a protective device and therefore during hostilities and in times of armed conflict³³.

The circumstances in which the emblem should be used, who is entitled to wear it or where it should be placed or displayed, which size it should have in relation to which purpose are defined by IHL with the utmost precision in order to avoid and prevent any potential misuse. The risk that the emblem will be misused, especially in times of armed conflict, must be taken seriously into consideration and in this respect IHL contains specific rules regulating the misuse of the emblem and requires national legislation to prevent and repress such misuses³⁴.

4. *Misuse of the emblem* – Any use of the emblem, both in peacetime and in time of war, that is not specifically authorized constitutes misuse and it is prohibited by IHL.

²⁸ The study has been launched by the ICRC, in response to a request formulated in the Strategy for the Movement adopted by the Council of Delegates of the International Movement of the Red Cross and Red Crescent in 2001, aiming to ensure the respect of the emblem at all times and especially when used as a protective device in times of armed conflicts. The whole ‘the Emblem Study’ is available at <https://www.icrc.org/en/doc/assets/files/publications/icrc-001-4057.pdf>.

²⁹ See ‘the Emblem Study’, cit., p. 29.

³⁰ GC I, Art 44(4).

³¹ See M. Sassóli, *International Humanitarian Law*, cit., p. 246.

³² Available here <https://ihl-databases.icrc.org/en/ihl-treaties/gci-1949>.

³³ Updated ICRC Commentary GC I, para 2687.

³⁴ GC I, Art 54; GC II, Art 45; AP III, Art 6(1).

For the purpose of this paper, the term ‘misuse of the emblem’ encompasses all possible violations of the IHL rules governing the use of the emblem.

Misuse can be distinguished into three main categories: imitations, improper use and perfidious use³⁵. Imitation, means the use of a sign or a designation that by its shape and/or colour or title may be potentially confused with any of the recognized emblem or its name³⁶. In ‘the Emblem Study’, the authors stated that the criterion for deciding if a given mark constitutes an imitation should be whether the use of the mark could lead to a risk of confusion in the public mind between that mark and the emblem or its name³⁷.

Improper use entails both the use by persons or entities who are not entitled to use the emblem (e.g. pharmacies, commercial enterprises, NGOs, ordinary individuals etc.) or for purposes that are inconsistent with the fundamental principles of the Movement and also the use by entities and persons that are authorized to use the emblem but that use it in a manner which is inconsistent with IHL provisions failing to comply with the rules and restrictions on its use (e.g. the use of a large emblem by a National Society in times of armed conflict)³⁸.

Among the others, the perfidious use, however, is the most serious misuse of the emblem. In this situation the emblem is used during an armed conflict to protect combatants or military equipment when carrying out hostile acts. Citing Protocol I, in this case the emblem is misused for “inviting the confidence of an adversary to lead him to believe that he is entitled, or is obliged to accord protection...with intent to betray that confidence”³⁹. In this situation the emblem is therefore used to pretend the protected status of someone or something with the aim to kill, injure or capture an adversary. This is the typical situation when the parties of a conflict use the emblem to transport ammunitions and other weapons or to camouflage military objectives. When this is done willfully and causes the death or a serious injury to the body and health, the perfidious use of the emblem can amount to a grave breach of Protocol I, meaning a particularly serious violation of IHL that gives rise to specific obligations of repression for States⁴⁰.

As underlined by professor Antoine Bouvier, all misuses of the emblem during peace or war times, even isolated cases, may inevitably undermine the authority of the emblem and jeopardize the entire system of protection and consequently the protection of those entitled thereto⁴¹. It is therefore essential that when such misuses occur the States, the primary actors responsible to respect and implement the proper use of the emblem,

³⁵ See A. Bouvier, ‘*The Use of the Emblem*’, in A. Clapham, P. Gaeta, M. Sassòli, *The 1949 Geneva conventions: a commentary*, 2015, p. 873 f. For some examples see ‘How does law protect in war? – Casebook Online’, visit https://casebook.icrc.org/a_to_z/glossary/misuse-emblem.

³⁶ GC I, Art 53(1).

³⁷ M. Sassòli, *International Humanitarian Law*, cit., p. 247.

³⁸ GC I, Art 53(1); AP I, Art 38; AP II, Art 12.

³⁹ AP I, Art 37.

⁴⁰ See in particular, Art. 85 (3) (f) AP I; International Criminal Court (‘ICC’) Statute, Art 8(2)(b)(vii) and ICRC CIHL Database, Rule 156. For the definition of ‘grave breach’, see GCs, Common Arts 50/51/130/147; AP I, Arts 11(4), 85 and 86. It is important to underline that every grave breach is a war crime but the opposite is not true, in this respect see AP I, Art. 85 (5). On the obligation to prosecute grave breaches and war crimes see M. Sassòli, *International Humanitarian Law*, cit., p. 152 f. See also ‘the Emblem Study’, cit., p. 31.

⁴¹ See A. Bouvier, *Special aspects of the use*, cit., p. 440.

adopt recommendations for preventing and stopping these violations⁴². If States fail to take appropriate measures and to suppress misuse both during an armed conflict and peace time, the life of those entitled to use the distinctive emblem would be endangered and the protective value of the emblem would be inevitably spoiled⁴³.

5. *Conclusion* – The emblem embodies the identity and the spirit of the Movement and since its creation it very soon became essential in the application and implementation of IHL. It is key that the emblem continues to preserve and reinforce its protective value adapting and updating its use considering the modern challenges posed by recent and future conflicts⁴⁴. In this regard, one of the main challenges is the response provided by IHL to the digitalization of societies. Today more and more States and non-State actors are developing military cyber capabilities and cyber operations are becoming a reality in armed conflicts. The ICRC has warned on the impact that the use of modern technologies and, in particular, the widespread of cyber operations have on the lives of those affected by a conflict and tried to find a solution to minimize the potential human cost of such operations⁴⁵. Given that the protection of personal data together with their availability and integrity on systems in the digital space, is essential to assist and protect people in the real world, the ICRC has partnered with research institutions to explore the feasibility of the adoption of a ‘digital emblem’ that would work in the digital space. After two-year research and a consultation process the ICRC together with an international group of experts published a report addressing the benefits, risks and solutions associated to the adoption of such ‘digital emblem’⁴⁶. The report provides different technical solutions to adopt such emblem and addresses the possible ways forward for its feasible use in armed conflicts. As it is clearly stated by the ICRC itself, although particularly important, the publication of this report is only the first step among a series of future consultations that the ICRC should conduct with States and other stakeholders on developing a digital emblem that would be able to effectively protect the rights of the people affected by armed conflicts⁴⁷.

For over 150 years the emblem has been used a symbol of protection. The message behind its use is straightforward, those who wear it and the objects marked with it must be protected against harm. As we have seen the emblem continues to play a fundamental role also in ongoing conflicts and it is fundamental that it will retain its protective power

⁴² GC I, Art 54; GC II, Art 45; AP III, Art 6(1).

⁴³ See ‘the Emblem Study’, p. 281.

⁴⁴ Ibid, p. 9.

⁴⁵ At the beginning of 2022, the ICRC servers hosting personal data belonging to more than half a million people worldwide

people – detainees, unaccompanied minors, migrants – had been hacked, through a massive and highly sophisticated cyber operation. This put already vulnerable at even greater risk. For more information see <https://www.icrc.org/en/document/cyber-attack-icrc-what-we-know>.

⁴⁶ The report is available here <https://www.icrc.org/en/document/icrc-digital-emblems-report>.

⁴⁷ Ibid.

also in future conflicts⁴⁸. The form of armed conflicts is constantly changing and IHL must adapt to change⁴⁹. This must remain the case both offline and online.

Aprile 2024

⁴⁸ As underlined by A. Bouvier, *Special aspects of the use*, cit., p. 438, “the law of armed conflicts now depends largely on respect for the emblem and on the conditions in which it may legitimately be used”.

⁴⁹ *Ibid.*

Il lavoro nelle piattaforme digitali: verso una disciplina di diritto europeo?

Pierluca Baldassarre Pasqualicchio

Dottorando di ricerca in Lavoro, Sviluppo e Innovazione presso la Fondazione “Marco Biagi” – Università di Modena e Reggio Emilia

A mia nonna Francesca

1. *Introduzione* – Il tema della tutela dei lavoratori delle piattaforme digitali (si pensi a quelli della c.d. *gig economy*) è stato, per lungo tempo, al centro di numerosi dibattiti in seno alle istituzioni europee. In tal senso, la proposta di direttiva della Commissione europea volta a fornire una maggiore protezione ai lavoratori delle piattaforme – COM (2021) 762 final – ha lo scopo di completare la direttiva sulle condizioni di lavoro trasparenti e prevedibili 2019/1152¹. Quest’ultima va inquadrata in un momento storico connotato dal progetto della Commissione europea di attuare i principi del *Social Pillar* del 2017 e, successivamente, concretizzati dal Piano d’azione del 2021², all’indomani della diffusione della pandemia del Covid-19 in un contesto economico europeo caratterizzato dall’evoluzione dei mercati del lavoro, dai cambiamenti climatici e dalle sfide derivanti dalla rivoluzione digitale. A chiusura del cerchio, di indubbia rilevanza è altresì la Dichiarazione di Porto del 2021³ con la quale i leader europei, spinti dalla necessità di sostenere mercati del lavoro e sistemi di protezione sociale equi e ben funzionanti, hanno espresso la volontà di conseguire entro il 2030 tre obiettivi per un’Europa più sociale⁴.

Il presente contributo, dopo una breve analisi del contesto nel quale si inserisce la proposta di direttiva dei *platform workers*, intende approfondire il contenuto e gli elementi critici dell’atto in parola. Come noto, in data 11 marzo 2024 i ministri del lavoro UE sono giunti ad un terzo compromesso sulla questione dei lavoratori su piattaforma, tematica particolarmente delicata visto la prima proposta uscita dai negoziati inter-istituzionali nel dicembre 2023, successivamente bocciata dagli Stati membri, e il secondo testo (molto meno ambizioso rispetto al primo) proposto nel mese di febbraio e tradotto in un nulla di fatto per la ferma opposizione di Germania, Francia, Grecia ed Estonia in sede di Consiglio UE. Dunque, l’intesa raggiunta tra i leader europei

¹ La direttiva 2019/1152, espressamente richiamata nel decimo considerando e nell’art. 6 della proposta, è recepita nel nostro ordinamento con il d.lgs. 22 giugno 2022, n. 104; per un commento v. A. ALLAMPRESE, S. BORELLI, *L’obbligo di trasparenza senza la prevedibilità del lavoro. Osservazioni sul decreto legislativo n. 104/2022*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, 2022, 671.

² COM (2021) 102 final del 4 marzo 2021. La Commissione intende raggiungere tre obiettivi strategici entro il 2030 nei settori dell’occupazione, delle competenze e della protezione sociale in linea con gli obiettivi di sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite 2030, per garantire maggiore quantità e migliore qualità dei posti di lavoro, sviluppo delle competenze e promozione della parità, previdenza e inclusione sociale. Sul tema v. D. GAROFALO, *Diritto del lavoro e sostenibilità*, in *Il diritto del lavoro del mercato*, 2021, 35 ss.

³ P. B. PASQUALICCHIO, *Il vertice sociale di Porto: Il Pilastro europeo dei Diritti Sociali*, in questo *Osservatorio*, Working Paper 2-2021.

⁴ Segnatamente: il 78% della popolazione che dovrebbe avere un lavoro; 60% di adulti dovrebbe partecipare ogni anno a un corso di formazione; 15 milioni in meno di persone a rischio di povertà o esclusione sociale.

rappresenterebbe, come affermato, il primo atto legislativo dell'Unione finalizzato a regolamentare «la gestione algoritmica sul luogo di lavoro e a stabilire norme minime europee volte a migliorare le condizioni di lavoro di milioni di lavoratori delle piattaforme digitali in tutta l'UE»⁵.

2. *Il contesto di riferimento* – Negli ultimi anni è progressivamente emersa l'esigenza di intervenire al fine di trovare una regolamentazione adeguata verso i prestatori di lavoro su piattaforma. Se precedentemente l'impianto tradizionale delle tutele nel mondo del lavoro era sempre stata focalizzata sul lavoro subordinato o dipendente, adesso la difficoltà che si pone è di creare un nuovo quadro di tutele che sia adeguato alle caratteristiche dei rapporti lavorativi nascenti dalle tecnologie digitali e che tenga specificamente conto delle particolari caratteristiche di tali sistemi.

L'attenzione verso i *platform workers* è emersa, da qualche tempo, in seno all'Unione europea che, a seguito della diffusione della pandemia del Covid-19, della digitalizzazione e dell'aumento esponenziale di tale categoria di lavoratori (si pensi all'aumento dei *riders* nel corso della pandemia), è intervenuta cercando di colmare le lacune in tema di diritti sociali e di diritti collegati alla prestazione questa categoria di lavoratori. In tal senso, la Commissione europea nel 2021⁶ ha dato avvio ad una consultazione generale sul tema del miglioramento delle condizioni di lavoro per coloro che svolgono la loro attività tramite le piattaforme digitali. Nello stesso anno, si rammenta che il Parlamento europeo ha adottato anche una risoluzione sul diritto alla disconnessione che impegna la Commissione a presentare una proposta di direttiva sulle condizioni minime per garantire che i lavoratori possano esercitare il loro diritto alla disconnessione⁷ senza che per questo debbano subire svantaggi. Ultima, ma non meno importante, è l'iniziativa legislativa, al momento ancora *in itinere*, sui servizi digitali,

⁵ Dichiarazione di Pierre-Yves Dermagne, vice primo ministro e ministro dell'Economia e del lavoro belga.

⁶ La Commissione ha evidenziato come siano stimate in oltre 28 milioni le persone nell'UE che già lavorano attraverso piattaforme di lavoro digitali e nel 2025 il numero dovrebbe raggiungere i 43 milioni (9 piattaforme su 10 classificano i loro lavoratori come autonomi). Secondo stime della Commissione fino a 5,5 milioni di lavoratori potrebbero essere a rischio di errata classificazione occupazionale e, di conseguenza, scarsamente tutelati. Il lavoro su piattaforma digitale vede una forte eterogeneità dei lavoratori coinvolti, con interessi differenziati a seconda se l'attività tramite piattaforma digitale sia unica o prevalente, oppure, viceversa, secondaria. Si osserva, inoltre, che da una recente indagine dell'INAPP i lavoratori su piattaforma digitale in Italia sono circa 570.000, di cui circa 274.000 lo svolgono come principale attività, 139.000 come attività secondaria, e 157.000 in via occasionale. Nel nostro Paese l'attenzione fino ad oggi si è concentrata prevalentemente sulla attività di consegna di cibo a domicilio nei centri urbani (c.d. *riders*), ma il fenomeno del lavoro tramite piattaforme digitali è assai più ampio e merita di essere regolato. Tra le prime riflessioni sulla proposta di direttiva del 2021 si segnalano M. BARBIERI, *Prime osservazioni sulla proposta di direttiva per il miglioramento delle condizioni di lavoro nel lavoro con piattaforma*, in *Labour Law Issues*, p. 7, fasc. 2, 2021; G. BRONZINI, *La proposta di Direttiva sul lavoro nelle piattaforme digitali tra esigenze di tutela immediata e le sfide "dell'umanesimo digitale"*, in *Lavoro, Diritti, Europa* 2022, 1; E. COLAS-NEILA, *Prestación de servicios a través de plataformas digitales en la doctrina judicial española¿ Trabajadores por cuenta ajena o autónomos?*, in *Labour Law Issues*, p. 9 ss., fasc. 5, 2019.

⁷ Tra i contributi più recenti sul tema della disconnessione in Italia v. A. PRETEROTI, S. CAIROLI, *Dell'obbligo di disconnessione nel lavoro agile: effetti, responsabilità e tutele*, in *Massimario di giurisprudenza sul lavoro*, 2023; segnatamente alla regolamentazione della disconnessione nella P.A. si rimanda a M. NICOLOSI, *La disconnessione nel Patto di Agilità tra legge, contrattazione collettiva e diritto europeo*, in *Lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni*, 2022.

quella sui mercati digitali e la proposta di regolamento del Parlamento europeo sull'intelligenza artificiale⁸.

Il punto di partenza da cui la Commissione ha preso le mosse per addivenire ad un miglioramento delle condizioni lavorative dei *platform workers* è stato di aumentare, per quanto più possibile, le potenzialità di lavoro derivanti dall'uso delle ICT (*Information and Communication Technologies*), cercando allo stesso tempo di salvaguardare la dignità e il rispetto di tali lavoratori. Così, dall'esito della consultazione sono derivate un pacchetto di misure finalizzate a migliorare le condizioni di lavoro dei lavoratori su piattaforma digitale e a tutelare l'aumento sostenibile del lavoro digitale in Europa.

Si evidenzia che l'iniziativa della Commissione europea del 2021 nasce in un contesto nel quale esistevano già norme europee applicabili anche per la tutela dei lavoratori su piattaforma e quindi soggetti alla gestione del rapporto tramite algoritmo. Si fa riferimento, in particolare, al regolamento europeo n. 2016/679⁹ sul trattamento dei dati personali¹⁰, nonché alla direttiva 2019/1152¹¹ sulle condizioni di lavoro trasparenti e prevedibili in Europa.

All'interno della proposta di direttiva del 2021, uno dei nodi problematici che si è cercato di sciogliere attiene alla corretta qualificazione del rapporto di lavoro¹², ossia comprendere se i lavoratori che svolgono la prestazione di lavoro mediante piattaforma siano riconducibili alla categoria della subordinazione o dell'autonomia. Qualora venga accertato si tratti di lavoro dipendente, al *platform worker* spetteranno le tutele e i diritti propri della posizione di lavoratore subordinato¹³. Tuttavia, una delle novità più singolari della proposta è la statuizione di un insieme di disposizioni applicabili alla generalità dei lavoratori su piattaforma in quanto tali, indipendentemente dunque dal loro *status* occupazionale (siano essi subordinati o autonomi).

⁸ V. la proposta di negoziato votata il 14 giugno 2023.

⁹ A. SITZIA, *Il decreto legislativo di attuazione del Regolamento Privacy (n. 101 del 2018): profili giuslavoristici*, in *Lavoro, Diritti, Europa*, 2018, 4 ss.

¹⁰ Cfr., in particolare, l'art. 9 del regolamento, che prevede disposizioni in tema di trattamento di particolari categorie di dati personali, quali quelli che rivelino l'origine razziale o etnica, le opinioni politiche, le convinzioni religiose o filosofiche o l'appartenenza sindacale, nonché dati genetici, dati biometrici intesi a identificare in modo univoco una persona fisica, dati relativi alla salute o alla vita sessuale o all'orientamento sessuale della persona. Cfr. altresì l'art. 22, in tema di processo decisionale automatizzato relativo alle persone fisiche, compresa la profilazione, nonché l'art. 88, che prevede specifiche disposizioni concernenti il trattamento dei dati nell'ambito dei rapporti di lavoro.

¹¹ Così L. VLENTE, *La Direttiva 1152 del 2019 e gli indici di presunzione della subordinazione nella proposta di Direttiva sul lavoro mediante piattaforme digitali del 9 dicembre 2021: effetti sul rapporto di lavoro dei rider*, in *Lavoro, Diritti, Europa*, 2024, 4. Sul tema vedi anche O. RAZZOLINI, *Collective action for self-employed workers: a necessary response to increasing income inequality*, WP C.S.D.L.E. Massimo D'Antona, INT. 155/2021; G. PIGLIALARMÌ, *Lavoro autonomo, pattuizioni collettive e normativa antitrust: dopo il caso FNV Kunsten quale futuro?* in *Lavoro, Diritti, Europa*, 2021, 2.

¹² Sulla qualificazione del rapporto si rimanda a E. RAIMONDI, *Il lavoro nelle piattaforme digitali e il problema della qualificazione della fattispecie*, in *Labour Law, Issues*, 2019, 3 ss.; per un commento sul caso Foodora di fondamentale rilevanza si rimanda a R. DE LUCA TAMAJO, *La sentenza della Corte d'Appello di Torino sul caso Foodora. Ai confini tra autonomia e subordinazione*, in *Lavoro, Diritti, Europa*, 2019, 1.

¹³ E dunque il diritto a: retribuzione minima; orario di lavoro predeterminato; svolgimento di attività sindacale; ferie retribuite; protezione nel caso di infortunio sul lavoro o malattia; tutela nel caso di disoccupazione o di invalidità permanente; pensione di vecchiaia.

L'importanza di una simile previsione si giustifica dall'ampiezza della platea di lavoratori ai quali essa si rivolge, buona parte dei quali non sono subordinati. A tal proposito si precisa che nell'anno 2021, al momento dell'approvazione della proposta di direttiva, i lavoratori su piattaforme digitali erano pari a circa 28 milioni (destinati a diventare 45 milioni nell'anno 2025) e di questi (solo) 5,5 milioni meritavano, in relazione alle caratteristiche effettive del loro rapporto con la piattaforma, di essere inquadrati come lavoratori subordinati. Ne discende, dunque, che quanto disciplinato nella proposta di direttiva si applica ai 22 milioni di lavoratori rientranti nella categoria del lavoro autonomo (e non subordinato)¹⁴.

3. *Definizioni e ambito di applicazione della Direttiva relativa i lavoratori su piattaforme* – Preme, in primo luogo, analizzare il contenuto della direttiva oggetto del presente commento. A tal proposito, si precisa che obiettivo dichiarato della disposizione è, come anticipato, «migliorare le condizioni di lavoro e la protezione dei dati personali nel lavoro mediante piattaforme digitali» attraverso: a) l'introduzione di misure finalizzate ad agevolare la corretta determinazione della situazione occupazionale delle persone che svolgono un lavoro mediante piattaforme digitali; b) promuovendo la trasparenza, l'equità, la sorveglianza umana, la sicurezza e la responsabilità nella gestione algoritmica del lavoro mediante piattaforme digitali; c) migliorando la trasparenza nel lavoro mediante piattaforme digitali, anche in situazioni transfrontaliere¹⁵.

Occorre altresì comprendere le peculiarità del lavoro prestato attraverso le piattaforme digitali. La direttiva sul punto dispone si tratti di «qualsiasi lavoro organizzato tramite una piattaforma di lavoro digitale» attraverso l'instaurazione di un rapporto contrattuale tra due soggetti «la piattaforma di lavoro digitale o un intermediario e la persona fisica», a prescindere dalla sussistenza o meno di un rapporto contrattuale tra tale persona o un intermediario e il destinatario del servizio. Coloro che svolgono tale modalità di lavoro sono «persone fisiche che svolgono un lavoro mediante piattaforme digitali, indipendentemente dalla natura del rapporto contrattuale o dalla sua qualificazione da parte delle parti interessate».

Al fine di eseguire un adeguato controllo sull'attività dei *platform workers* è precisato poi che sono presenti sistemi di monitoraggio e di supervisione, così da effettuare una valutazione sulla *performance* del lavoro prestato o delle attività svolte nell'ambiente di lavoro, anche raccogliendo dati personali, con strumenti di rilevazione elettronica.

In merito alla qualificazione del rapporto di lavoro, la direttiva introduce una presunzione legale di subordinazione¹⁶. A tal riguardo, preme sottolineare che si intende rapporto di lavoro dipendente qualora il controllo sull'esecuzione del lavoro esercitato dalla piattaforma si manifesti attraverso forme riconducibili ad almeno due tra i cinque

¹⁴ V. DI CERBO, *Algorithmic management e piattaforme digitali: verso una normativa EU finalizzata a fissare livelli minimi comuni di tutela dei lavoratori*, in *Lavoro, Diritti Europa* 2024.

¹⁵ Conclusioni del Consiglio dell'Unione europea, 8 marzo 2024, n. 7212/24.

¹⁶ A. DONINI, *Alcune riflessioni sulla presunzione di subordinazione della Direttiva Piattaforme*, in *Labour Law Issues*, 2022.

indici elencati all'art. 4. Quest'ultimi configurano, come osservato dalla dottrina, «una significativa eterogeneità e comprendono la determinazione da parte della piattaforma della retribuzione o la fissazione dei relativi limiti massimi; il ricorso a mezzi, anche elettronici, di controllo e supervisione del lavoro o dei risultati; l'obbligo dei lavoratori di conformarsi alle indicazioni della piattaforma in merito all'esecuzione del lavoro e alle regole di comportamento; la presenza di limiti per i lavoratori (e di sanzioni in caso di violazione)rispetto alla possibilità di organizzare liberamente il proprio lavoro per ciò che concerne l'orario, l'accettazione degli incarichi e il ricorso a sostituti; e infine l'esistenza di restrizioni in relazione alla costruzione di una clientela autonoma o allo svolgimento di lavoro a favore di altri soggetti»¹⁷.

Gli indici di subordinazione suddetti possono essere ricavati dagli elementi individuati dalla Corte di giustizia¹⁸ e dai tribunali nazionali¹⁹, così da specificare le peculiarità dei servizi erogati dalle piattaforme o per classificare i rapporti di lavoro ad esse riconducibili. Ne deriva, com'è condivisibile a parere di chi scrive, la dimostrazione sul piano normativo «dell'esistenza di caratteristiche ricorrenti e ben identificabili negli assetti organizzativi delle piattaforme digitali che collocano i prestatori in una posizione meritevole di tutela»²⁰.

L'intesa raggiunta tra gli Stati permette l'eventuale introduzione, in sede di disciplina nazionale, di ulteriori criteri rispetto alla lista suddetta. Alla piattaforma digitale è consentito contestare la presunzione di subordinazione, fermo restando che incombe su di essa l'onere di dimostrare l'insussistenza della subordinazione in base alla giurisprudenza del Paese membro e della Corte di giustizia. Qualora non vi fossero almeno due dei suddetti criteri, il lavoratore può essere classificato come autonomo.

Altresì rilevante è poi il sistema di tutele, disciplinato all'interno della direttiva, per i lavoratori su piattaforma e, dunque, anche per i lavoratori autonomi (non solo dipendenti). La condizione necessaria su cui si basa la definizione di tali misure è data dalla c.d. “gestione algoritmica” delle risorse umane. È così prevista la limitazione del trattamento dei dati personali mediante sistemi decisionali o di monitoraggio automatizzati, così da garantire ai prestatori di lavoro una maggior trasparenza sui sistemi decisionali dell'algoritmo, nonché sulle modalità d'uso dei dati personali.

La direttiva, sempre nell'ottica di una maggior trasparenza, disciplina poi misure volte a informare correttamente il prestatore di lavoro sull'uso, da parte della piattaforma,

¹⁷ Così A. DONINI, *op. cit.*, p. 9 e V. DI CERBO, *op. cit.*, p. 8.

¹⁸ Cfr. ad esempio, l'indice della lett. a) («determinazione effettiva del livello della retribuzione o fissazione dei limiti massimi di tale livello») con quanto affermato dalla Corte di giustizia nella sentenza del 20 dicembre 2017, causa C-434/15, *Asociación Profesional Elite Taxi*, p. 39, per qualificare Uber come società di trasporti (Uber «fissa, mediante l'omonima applicazione, se non altro il prezzo massimo della corsa»)

¹⁹ Cfr. ad esempio, l'indice della lett. d) («effettiva limitazione, anche mediante sanzioni, della libertà di organizzare il proprio lavoro»), che corrisponde al principale elemento valorizzato dai tribunali che hanno sono stati chiamati a giudicare i rapporti di lavoro dei ciclofattorini.

²⁰ Così A. DONINI, *op. cit.*, 10 ss.; G. BRONZINI, *La proposta di Direttiva sul lavoro nelle piattaforme digitali tra esigenze di tutela immediata e le sfide “dell'umanesimo digitale”*, in *Lavoro, Diritti, Europa*, 2022, 7, ravvisa una vicinanza tra gli indici (che intercettandole manifestazioni di controllo ma anche la situazione personale del lavoratore e il suo rapporto col mercato) e la giurisprudenza della Corte di giustizia «disponibile a mixare gli aspetti “economico-esistenziali” del rapporto con quelli più direttamente concernenti le modalità di esecuzione della prestazione».

di sistemi di controllo e monitoraggio²¹ automatizzato sulla sua attività lavorativa come pure sui sistemi di decisione gestiti interamente dall'algoritmo. Allo stesso tempo, il testo della direttiva, vieta l'utilizzo di certi dati personali tra cui: «dati concernenti lo stato emozionale o psicologico del lavoratore; dati relativi a conversazioni private; dati concernenti lo svolgimento attuale o anche solo potenziale di attività sindacale; dati inerenti alle origini razziali o etniche del lavoratore, alla sua condizione di migrante, alle opinioni politiche, al credo religioso o alle sue condizioni di salute; dati biometrici diversi da quelli utilizzati per identificazione»²².

Si precisa poi che, sempre al fine di tutelare il *platform worker*, è previsto che i sistemi di gestione algoritmica del rapporto siano sottoposti al monitoraggio di risorse umane adeguatamente preparate e qualificate²³. Una specifica garanzia, costituita dalla supervisione operata da una risorsa umana, è altresì prevista per decisioni particolarmente gravi concernenti la posizione del prestatore di lavoro quali, ad esempio, la sospensione dell'account²⁴. Sul punto si ricorda il contenuto del *General approach* del 2023 che dispone l'obbligatorietà, da parte della piattaforma, di indicare ai lavoratori «l'accesso a un contatto con una persona da essa designata per discutere e chiarire fatti, circostanze e ragioni che hanno portato alla decisione». Invero, la piattaforma è tenuta a fornire al prestatore di lavoro un documento scritto in cui vengono enunciate le ragioni di ogni scelta o sostenuta da un procedimento automatico che possa restringere, sospendere o chiudere l'account del *platform worker*, oppure ogni decisione che costituisca la mancata corresponsione della retribuzione e, infine, ogni decisione che incida sullo *status* del lavoratore. Ulteriore chiosa delle disposizioni già menzionate è il diritto per il lavoratore che voglia contestare la spiegazione fornita nel documento scritto, ritenendo che essa incida negativamente sui suoi diritti, di chiedere alla piattaforma digitale di rivedere la decisione. In tal caso, «la piattaforma deve rispondere con un provvedimento motivato in tempi molto brevi e comunque non più tardi di una settimana dal ricevimento della richiesta»²⁵.

²¹ Sul tema dei controlli la dottrina è sterminata, tra i tanti si rimanda a: G. CASSANO, *Quando il giudizio di proporzionalità salva i controlli difensivi occulti: Corte europea dei diritti dell'uomo e Corte di Cassazione a confronto*, in *Diritto delle relazioni industriali*, 2022, 530-554; E. DAGNINO, *La persistente attualità dei controlli difensivi*, in *Lavoro nella giurisprudenza*, 2021, 1146-1151; M. D'APONTE, *I controlli a distanza e la videosorveglianza nei luoghi di lavoro tra diritto nazionale e giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, 2020, 238-251; L. DE MARINIS, *I controlli difensivi tra vecchi orientamenti interpretativi e rinnovate regole legali*, in *Lavoro, previdenza, oggi* 2020, 172-177; S. CASTELLUCCI, *I controlli difensivi nel bilanciamento della Corte Europea dei diritti dell'Uomo*, in *Argomenti di diritto del lavoro*, 2020, 138-148; A. CIRIELLO, *Videosorveglianza "occulta" sul luogo di lavoro: il caso López Ribalda e altri c. Spagna e la giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo*, in *Lavoro, Diritti, Europa*, 2019; A. SITIZIA, I. RAMOS QUINTANA, *Sorveglianza difensiva "occulta" sui luoghi di lavoro e dignità nella prospettiva della Grande Camera della Corte EDU: la Sentenza López*, in *Lavoro, Diritti, Europa*, 2019.

²² Art. 7, c. 1, del testo n. 7212/24

²³ V. DI CERBO, *op. cit.*, 9.

²⁴ Sul punto merita di essere ricordato che nel testo approvato dal Consiglio nel giugno 2023 (c.d. *General approach*) è previsto, in tema di controllo umano sulle decisioni assunte con procedure automatizzate gestite da algoritmi, il diritto per il prestatore di lavoro di ottenere dalla piattaforma stessa una spiegazione per ciascuna decisione idonea a incidere in modo significativo sulle sue condizioni di lavoro.

²⁵ Così V. DI CERBO, *op. cit.*, p. 10. È poi sancito che «la persona fisica destinataria della contestazione da parte del prestatore di lavoro ha il potere di annullare le decisioni automatiche ed è protetta da eventuali conseguenze sfavorevoli dovute all'esercizio di tali funzioni. Parallelamente è previsto che l'esercizio, da parte del prestatore di lavoro, di diritti previsti dalla direttiva non può essere ragione di licenziamento».

4. *Osservazioni conclusive* – Alla luce di quanto detto discende l’auspicio che il futuro recepimento della direttiva oggetto del presente commento, nel momento in cui sarà definitivamente approvata, possa avvenire con la libertà di declinare i principi della direttiva nel nostro sistema, mantenendo le tutele per i lavoratori indipendentemente dal loro *status* (autonomi o subordinati), senza alcuna penalità verso le imprese. Ciò rappresenterebbe un buon punto d’equilibrio e una soluzione europea condivisa in risposta alle sfide di un mondo che, recentemente, deve far fronte anche ai principi, di indubbia rilevanza, contenuti nella bozza di regolamento sull’Intelligenza artificiale²⁶ sulla quale nel dicembre 2023 è stato raggiunto un accordo “politico” fra Consiglio e Parlamento europeo.

Aprile 2024

²⁶ *Per generalia* deve ritenersi che la futura disciplina dell’AI, che sarà contenuta in un regolamento UE, si porrà come normativa generale rispetto alla disciplina “speciale” contenuta nella futura direttiva sulla tutela dei lavoratori addetti a piattaforme digitali.

Intervento del Presidente della Repubblica, Sergio Mattarella, all'Assemblea Generale delle Nazioni Unite dal titolo "Italia, Nazioni Unite e multilateralismo per affrontare le sfide comuni"*

New York, 7 maggio 2024

Signor Presidente dell'Assemblea Generale, Signor Segretario Generale, Signori Rappresentanti Permanenti,

apprezzo molto l'opportunità di potermi rivolgere a Voi, in quest'Aula, luogo simbolico dell'incontro delle volontà dei popoli, a poco più di un anno dall'ottantesimo anniversario della fondazione delle Nazioni Unite e dal settantesimo dell'ingresso dell'Italia.

L'aspirazione della Repubblica Italiana appena nata ad aderire all'ONU rifletteva la nostra vocazione al multilateralismo e sono lieto di poter riaffermare oggi, di fronte a Voi, la determinazione dell'Italia a collaborare alla costituzione di un mondo più giusto, sicuro e sostenibile, in cui ogni popolo e ogni persona possano ottenere pieno riconoscimento dei propri diritti.

Nel 1955 l'Italia, libera dalle macerie del regime fascista e risorta dalla tragedia della Seconda Guerra Mondiale con la scelta repubblicana, venne finalmente accolta - a dieci anni dalla loro istituzione - nelle Nazioni Unite, a conclusione di un percorso lungo e complesso.

Visto da Roma, l'esito della richiesta di adesione non avrebbe potuto essere diverso, perché i principi fondamentali della Costituzione del 1948 della Repubblica Italiana corrispondono, per molti versi, a quelli che ispirano la Carta delle Nazioni Unite, condividendone gli obiettivi.

Con la ferma volontà di non ripetere errori del passato, l'Assemblea costituente italiana aveva, infatti, inserito espressamente norme che consentono limitazioni di sovranità "in condizioni di parità con gli altri Stati...necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni", oltre a promuovere e favorire "le organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo".

L'obiettivo del multilateralismo ha rappresentato il pilastro fondamentale della nostra politica estera e con orgoglio accogliamo sul nostro territorio uffici e strutture delle Nazioni Unite, da Torino a Roma, da Firenze a Trieste, a Brindisi.

Signore e Signori,

la sensibilità della Repubblica Italiana a favore della pace, per la promozione della dignità umana e dei valori universali, si esprime nell'azione costante a sostegno dei dialoghi e dei processi di stabilizzazione post-conflitto, per i diritti dei giovani e delle donne – in particolare in quelle situazioni di più grave discriminazione, e non posso fare a meno di citare la condizione delle donne afgane e di quelle iraniane - e nel supporto alla campagna a favore dell'abolizione della pena di morte.

Non meno significativo è il concorso in termini finanziari e di risorse umane ai programmi dell'Onu.

L'Italia assicura anche la presenza di contingenti civili e di contingenti militari per i programmi di sviluppo e per le operazioni di mantenimento della pace in varie parti del mondo, spesso in scenari complessi e sensibili, a cominciare dalla missione Unifil, al confine fra Libano e Israele.

* Fonte: www.quirinale.it

Ciò ha comportato l'assunzione di rischi e, purtroppo, a volte, la perdita di vite umane.

I militari e i civili italiani vittime in Paesi martoriati da conflitti interni in Medio Oriente e in Africa nella ricerca della pace - a partire dai tredici aviatori, in missione dell'Onu, massacrati nei pressi di Kindu, in Congo, nel 1961 - sono numerosi e desidero qui onorare il loro ricordo.

Signore e Signori,

il multilateralismo che ispira il ruolo italiano nel mondo trova naturalmente espressione anche in altri contesti, dall'Unione Europea, di cui siamo stati tra i Paesi fondatori, alle relazioni transatlantiche, nell'ambito di organizzazioni di autodifesa, nel G7 e nel G20, nelle altre organizzazioni internazionali.

In tutti questi ambiti, l'Italia opera per il dialogo.

La sua posizione geografica al centro del Mediterraneo, la sua storia, la sua cultura, ne fanno un ponte naturale tra popoli, Paesi e civiltà.

Le prove globali che tutti affrontiamo richiedono una risposta collettiva e ordinata da parte della comunità internazionale.

In questo quadro, l'ONU è l'istituzione-piattaforma universale, inclusiva e legittima per affrontare queste sfide.

Si odono critiche, legittime e talvolta non infondate, circa il funzionamento delle Nazioni Unite.

Tutti vorremmo di più dal sistema onusiano, senza tuttavia sovente essere disposti, a nostra volta, a dare di più, affidandogli compiti, responsabilità e mezzi in grado di potenziarne l'efficacia di azione, senza essere sottoposti al gioco di veti reciproci che rischia di paralizzarne la vita.

Nella storia dell'umanità un'impresa come quella delle Nazioni Unite sorge per superare il gioco a "somma zero" che caratterizzava i rapporti fra le nazioni, basato sulla regola che, per vincere, occorreva che qualcun altro perdesse.

L'obiettivo è divenuto vincere tutti. Insieme.

L'ONU nasce sulla spinta di vicende storiche drammatiche che, provocando morte e immani distruzioni, hanno spinto governi e nazioni a interrogarsi su come evitare che le conferenze internazionali seguite ai vari conflitti divenissero semplicemente un modo per regolare rapporti di forza - prodromi spesso alla guerra successiva - e non esercizi di futuro.

L'ONU nasce per sostituire la logica della collaborazione e del rispetto a quella della sopraffazione.

La Carta delle Nazioni Unite, che ha fatto seguito alla Conferenza di San Francisco, stabilì con grande lungimiranza principi fondamentali: il rispetto per la sovranità nazionale, il diritto all'autodeterminazione dei popoli, l'obbligo di risolvere le controversie internazionali mediante mezzi pacifici, il rispetto per i diritti umani e per la dignità delle persone, senza distinzione di etnia, religione oppure origine sociale.

La Carta, assieme alla Dichiarazione dei Diritti dell'Uomo del 1948, è fondamento della convivenza tra i popoli. Un'esigenza riflessa nel suo obiettivo primario: il mantenimento della pace.

Signore e Signori,

spinte vetero-nazionalistiche, pulsioni neo-imperialiste se non neo-colonialiste, competizione tra potenze in luogo di cooperazione, ripropongono una polarizzazione del sistema internazionale che nuoce alla libertà e alla parità delle relazioni tra gli Stati e i popoli e mette a rischio la pace.

È più importante che mai, allora, rafforzare le istituzioni multilaterali, a cominciare dalle Nazioni Unite.

L'aggressione mossa dalla Federazione Russa all'Ucraina contraddice le ragioni fondanti dell'ONU ed è ancora più grave in quanto proveniente da uno dei Paesi su cui ricadono maggiori responsabilità nella comunità internazionale, in quanto membro permanente del Consiglio di Sicurezza.

La difesa dell'indipendenza dell'Ucraina, Paese fondatore delle Nazioni Unite, ha visto impegnata l'Italia, assieme a tanti altri partner internazionali, per l'affermazione del diritto internazionale e del principio per il quale va offerta solidarietà alle nazioni aggredite da atti di prepotenza che intendono sostituire il diritto con la forza militare.

È quanto viene richiesto dall'art. 51 della Carta dell'ONU che dispone il diritto all'autodifesa.

Uno Stato – per quanto potente, per quanto dotato di un minaccioso arsenale nucleare – non può pensare di violare, senza sanzioni, principi come quelli della sovranità, dell'integrità territoriale e dell'indipendenza di un altro Paese.

La Russia si è assunta la grande responsabilità – storica – di avere ricondotto la guerra nel cuore del continente europeo.

L'invasione russa dell'Ucraina, peraltro, non è un mero conflitto regionale. Non foss'altro perché ad esserne protagonista è una potenza che ambisce a esercitare influenza e ruolo globali, che derivano dall'ineludibile responsabilità di essere – come ho ricordato – membro permanente del Consiglio di Sicurezza e che nessuno intende ignorare. Ciascun suo gesto è moltiplicatore di effetti.

Le Nazioni Unite hanno attraversato, a lungo, momenti di difficile operatività, paralizzate come erano dalla contrapposizione della “guerra fredda”.

La caduta della “cortina di ferro” aprì nuove prospettive, favorite anche dal dialogo propiziato dagli accordi di Helsinki del 1975 che condussero all'articolazione di un'organizzazione per la sicurezza e la cooperazione del continente europeo, nella cui efficacia furono pochi, peraltro, purtroppo, a investire.

Ora Mosca pretende di riportare indietro le lancette della storia, e ha avviato una nuova corsa agli armamenti.

Gli effetti della crisi in Europa si riflettono a livello globale. Nel rallentamento dell'agenda degli impegni per la salvaguardia del pianeta, sul terreno dell'energia e, in modo ancora più critico, sul tema delle risorse alimentari.

La FAO e le altre agenzie del polo agro-alimentare dell'ONU a Roma hanno contribuito a far compiere contro la fame nel mondo passi da gigante nell'ultimo decennio. Risultati contraddetti, ora, dai rischi di crisi alimentare derivanti dal conflitto in Ucraina, che rischia di pregiudicare la sussistenza di milioni di persone in altre regioni del mondo, a partire da alcuni territori dell'Africa. Quasi trecento milioni di persone corrono rischi di scarsità di cibo.

In pochi mesi si è, così, dissipato il “dividendo della pace” che aveva permesso di destinare risorse allo sviluppo a scapito delle spese per armamenti, dopo il venir meno della contrapposizione tra blocchi.

Lo scorso anno, la spesa globale per le armi ha raggiunto 2.400 miliardi di dollari, con una crescita di circa il 7% rispetto all'anno precedente, la più alta degli ultimi quindici anni.

Si tratta di risorse che utilmente servirebbero per alleviare le crisi umanitarie che hanno coinvolto oltre cento milioni di esseri umani, per favorire la crescita economica e sociale, per contrastare gli effetti del cambiamento climatico e le insidie globali per la salute, per promuovere lo sviluppo morale e intellettuale delle giovani generazioni e che invece, a causa

del rilancio di mire espansionistiche di alcuni Stati, sono state destinate all'acquisto di mezzi distruttivi.

La pace è interesse di tutti i popoli, ovunque. Ovunque.

L'Italia, con altri partner internazionali, è convintamente impegnata nella ricerca di una soluzione pacifica e duratura al conflitto. Non qualsiasi soluzione o, tantomeno, una soluzione che premi l'aggressore e mortifichi l'agredito. Creando un precedente di grande pericolo per tutti.

Non si tratta di dar vita a una composizione purchessia. La pace, per essere giusta, va fondata sui principi alti e irrinunciabili del diritto internazionale e della Carta delle Nazioni Unite.

La Carta deve essere la fonte cui ispirarsi per affrontare anche i sempre più preoccupanti venti di guerra che soffiano sul Medio Oriente.

Le tensioni e gli scontri di queste scorse settimane impongono un accresciuto impegno della comunità internazionale per giungere a una *de-escalation*.

È uno degli obiettivi che la Repubblica Italiana si è assegnata nell'assumere la Presidenza del G7.

Occorre por fine alla catena di azioni e reazioni e consentire l'avvio di un processo che ponga termine ai massacri e conduca finalmente a una pace stabile: una soluzione che passa necessariamente dall'obiettivo condiviso del pieno e reciproco riconoscimento dei due Stati di Israele e di Palestina, con il definitivo riconoscimento di Israele e della sua sicurezza da parte degli Stati della regione.

Nell'immediato ci viene chiesto di rispondere all'imperativo morale di fornire assistenza per lenire le immani sofferenze della popolazione civile di Gaza.

Va inoltre evitato un ulteriore aggravamento della situazione. Mi unisco all'appello del Segretario Generale affinché siano evitate operazioni militari a Rafah per le drammatiche conseguenze che potrebbero avere sui civili palestinesi.

Occorre poi considerare l'essenziale funzione svolta dall'Agenzia delle Nazioni Unite per il Soccorso e l'Occupazione dei Profughi Palestinesi nel Vicino Oriente e di conseguenza l'importanza di continuare a finanziarla.

Il cessate il fuoco, richiesto dal Consiglio di Sicurezza con la Risoluzione 2728, l'accesso umanitario incondizionato alla popolazione di Gaza, la liberazione degli ostaggi sequestrati nel corso del disumano attacco del 7 ottobre – che, va sottolineato, rappresenta la causa scatenante di quanto successivamente avvenuto – e l'immediata interruzione di tutte le attività di sostegno alle organizzazioni terroristiche, restano i cardini sui quali continuare a costruire con determinazione un'azione diplomatica che sia comune.

Il conflitto più aspro e duro non può consentire di violare le norme del Diritto umanitario, sancito dalle Convenzioni di Ginevra del 1949, a tutela delle popolazioni civili.

Con coraggio e altrettanta determinazione è necessario rispondere alle altre crisi presenti nella regione, purtroppo numerose: penso alla Siria, allo Yemen.

Garantire la libertà e la sicurezza della navigazione nel Mar Rosso è parte degli elementi caratterizzanti le ragioni della convivenza internazionale.

La militarizzazione di ambiti come il mare, le regioni dell'Artico e dell'Antartico, lo spazio, va combattuta fermamente: sono domini che riguardano l'intera umanità.

I due conflitti d'Ucraina e di Gaza hanno anche fatto riemergere sinistre minacce di ricorso ad armamenti nucleari, come se la storia del XX secolo non ne avesse già reso evidenti le tragiche conseguenze.

Il quadro pattizio per il controllo degli arsenali nucleari, così faticosamente articolato negli scorsi decenni, è un patrimonio comune a tutti gli Stati.

Violarlo, anche con semplici minacce, significa porre a rischio i destini dei popoli, tutti, anche quelli i cui governi minacciano l'uso delle armi nucleari.

Una responsabilità che la Comunità internazionale non può lasciare senza conseguenze.

Questo quadro desta un inevitabile, ulteriore, interrogativo.

La pretesa di piegare le Nazioni Unite a singoli spregiudicati interessi - lo stesso obiettivo principale della Carta viene messo costantemente in discussione - non può metterne in dubbio la universalità e le sue ragioni fondanti.

La scelta dell'Italia si declina nel convinto sostegno all'azione delle Nazioni Unite, fulcro di quella architettura di *governance* mondiale che, sola, può evitare tragedie ulteriori all'umanità.

Signore e Signori,

sempre più spesso, pur in presenza del riaprirsi di un contenzioso Est-Ovest, si sente evocare come rinnovato elemento di competizione internazionale la contrapposizione tra Nord e Sud globali, che qualcuno vorrebbe strumentalmente interpretare come contrapposizione tra Occidente e resto del mondo.

Viene evocato il tema delle profonde disuguaglianze economiche e sociali presenti. Tema che ha trovato un primo importante passo sulla strada della affermazione di principi di giustizia internazionale, con la Carta dei diritti e doveri economici degli Stati, approvata dall'Assemblea generale nel 1974.

L'Agenda 2030, con il perseguimento dei suoi obiettivi, non è esercizio "burocratico" per sognatori ma corrisponde alla vocazione dell'ONU di raggiungere un progresso globale.

Se volessimo misurare i risultati sul terreno economico del "multilateralismo prevalente", noteremmo che, dal 1950 ad oggi, il reddito medio annuale pro-capite della popolazione mondiale è aumentato di quattro volte. Un successo di grande portata pensando che quest'ultima - la popolazione - nello stesso periodo è quasi triplicata. Ancor più considerevole se si considera che la percentuale di popolazione che vive con meno di due dollari al giorno si è, nello stesso arco di tempo, ridotta dal 75% al 10%.

Alla rappresentazione - talvolta artificiosa della realtà - si contrappongono esperienze di costante collaborazione tra Nord e Sud, con partenariati tra Paesi di ogni regione del mondo, che proprio qui, alle Nazioni Unite, trova esempi di efficacia e di successo.

Non può essere posto in dubbio, comunque, che nel percorso di avvicinamento agli obiettivi di Sviluppo Sostenibile, sono gli Stati in migliori condizioni a doversi impegnare di più, consapevoli che sfide quali il cambiamento climatico e l'insicurezza alimentare interpellano e richiedono, per raggiungerli, livelli di responsabilità diversi.

L'Italia è fortemente impegnata in tal senso e ne è prova anche lo svolgimento ieri qui al Palazzo di Vetro della Conferenza sullo stato di attuazione dell'obiettivo di sviluppo sostenibile 16, uno dei più complessi e cruciali dell'Agenda 2030.

Appare anche necessario un vero adeguamento del sistema finanziario internazionale, disegnato molti decenni addietro, quando le condizioni della comunità internazionale erano ben diverse.

Le difficoltà di Paesi in condizioni di crisi, la crescita di Paesi di Continenti come l'Africa, costituiscono priorità assolute, affinché possano sviluppare anche le immense potenzialità di cui dispongono.

Ho avuto modo di sperimentare personalmente le grandi prospettive di un Continente che non è stato solamente la culla dell'umanità, ma ne rappresenta, in larga misura, anche l'avvenire, grazie, in particolare, alla creatività e al dinamismo delle sue giovani generazioni, alle grandi opportunità che presenta il suo futuro.

L'Italia guarda con profondo interesse alla promozione di un partenariato paritario ampio e articolato con i Paesi africani, nella consapevolezza che lo sviluppo di quel continente rappresenta un interesse comune al continente europeo e una chiave essenziale per affrontare con successo le numerose sfide del presente.

È in quest'ottica che l'Italia intende continuare a lavorare con i partner africani, con l'Unione Africana e con le altre Organizzazioni regionali per promuovere lo sviluppo di Paesi a noi così prossimi geograficamente. Lo manifestano, da ultimo, lo svolgimento del Summit Italia-Africa a Roma lo scorso gennaio e il lancio del Piano Mattei per lo sviluppo sostenibile del continente.

La risposta ai numerosi conflitti che, ancora, si manifestano nel continente africano passa attraverso questa capacità di rinnovato dialogo e cooperazione e dalla assunzione di una piena responsabilità nella gestione da parte dei partner africani dei processi di pacificazione e di ricostruzione dei tessuti politici e socio-economici locali. Questo il senso anche del sostegno che l'Italia ha voluto assicurare alla Risoluzione 2719 del Consiglio di Sicurezza.

Si tratta di una prima e parziale applicazione delle proposte contenute nella Nuova Agenda per la Pace del Segretario Generale, che l'Italia appoggia con convinzione per il suo spirito innovativo, basato sulle lezioni apprese nel recente passato in tema di risoluzione dei conflitti, per il ruolo fondamentale da essa assegnato alle iniziative di prevenzione e per l'approccio autenticamente integrale ed inclusivo nella realizzazione di tutte le condizioni necessarie per il sostegno e il rafforzamento dei processi di pace.

Signore e Signori,

l'Africa e il Medio Oriente - ma non solo - regioni dell'America Latina, dell'Asia, e anche dell'Europa, sono interessate da un crescente numero di emergenze umanitarie, sia scatenate da conflitti, sia gravate dalle crisi climatiche, come nel caso delle piccole isole, particolarmente quelle del Pacifico, e rese più acute da contesti locali segnati da fragilità.

La comunità internazionale, e con essa l'Italia, non ha lesinato sforzi al fine di individuare le risorse necessarie per intercettare i bisogni emergenti: il sistema di risposta delle Nazioni Unite si è confermato in grado di organizzare i necessari piani di intervento, spesso rivelandosi l'unico attore in grado di operare nei contesti più difficili.

Ciononostante, il divario fra risorse rese disponibili e necessità continua ad essere enorme.

L'ONU rappresenta la sola piattaforma in grado, se adeguatamente sostenuta dai suoi Paesi membri, di affrontare le sfide che minacciano la pace, la sicurezza e lo sviluppo.

Vorrei sottolineare questo concetto: "adeguatamente sostenuta", dato che le Nazioni Unite vivono delle volontà politiche e dei contributi degli Stati che ne fanno parte.

Ogni prospettiva di rilancio delle sue attività e dei suoi metodi di funzionamento non può dunque che partire dalle determinazioni individuali dei 193 Stati che ne fanno parte ad impegnarsi di più.

Eppure a confermare il suo successo basterebbe questo numero che ho appena evocato: 193 membri. Furono 51 quelli che vi diedero vita.

La mia presenza in quest'Aula - che è chiamata a dettare l'agenda internazionale - intende riaffermare la ferma volontà dell'Italia di continuare a sostenere l'ONU nel suo impegno per rinnovarsi e per rispondere alle nuove sfide del presente.

Signore e Signori,

le grandi sfide transnazionali che dobbiamo affrontare, il moltiplicarsi di conflitti regionali suscettibili di estendersi, lungi dal mettere in discussione il ruolo delle Nazioni Unite, ne mettono in evidenza il carattere indispensabile, cruciale, a servizio dell'umanità.

Serve un'ONU sempre più rappresentativa ed efficace. Ogni strada opposta o diversa, ogni assenza, conduce a peggiorare le prospettive della condizione umana.

Siamo consapevoli che l'ONU riflette le diverse aspirazioni e le complessità che caratterizzano i loro membri.

Questo, semmai, ne conferma le ragioni fondanti, e spinge a un rinnovamento.

Da molti anni si discute di riforma del suo sistema, ritenuta opportuna per mantenere questa Organizzazione al passo con i tempi, in grado di rispondere al mutato scenario internazionale e alle dinamiche di sviluppo politico, sociale ed economico dei vari Paesi e delle varie regioni.

A questo riguardo, desidero esprimere riconoscenza per l'azione svolta dal Segretario Generale nel promuovere un aggiornamento dell'agenda e la riforma del sistema.

L'Italia sostiene pienamente le proposte avanzate tanto a livello di organizzazione, gestione e metodi di lavoro dell'ONU quanto riferite ai più ampi piani di intervento nei settori dello sviluppo, della pace e della sicurezza, come individuati nelle varie componenti della "Nostra Agenda Comune".

Un'Agenda elaborata proprio su sollecitazione della *membership* per rendere l'ONU più efficiente, responsabile e orientata ai risultati.

Nell'ottica della riforma dell'ONU e, più in generale, del sistema delle relazioni internazionali, il prossimo Summit del Futuro rappresenta un'opportunità ineludibile per il successo dell'architettura multilaterale globale.

Teatro della diplomazia, l'ONU non è riducibile al compito di affrontare e risolvere i rapporti di forza tra gli Stati, bensì è chiamata a occuparsi della sorte dell'umanità e a indicare come risolverne i problemi.

L'attenzione con cui la maggioranza dei Paesi membri guarda al Summit di settembre e al Patto del Futuro è senza dubbio giustificata dalla posta in gioco.

Sovente è nei momenti di maggiore crisi che si riesce a trovare la forza e il coraggio per disegnare intese a favore del bene comune.

La riforma della "*governance*" globale, che sarà sintetizzata nel Patto per il Futuro, dovrà innanzitutto garantire un processo inclusivo per tutti gli attori della scena internazionale, sia a livello di singoli Paesi, sia di gruppi regionali che, come nel caso del "Gruppo Africano", delle "Piccole Isole in Via di Sviluppo", del "Gruppo Arabo", sono portatori di comuni e legittimi interessi.

Il processo inclusivo non potrà dimenticare, naturalmente, gli altri attori, in particolare i rappresentanti della società civile, che guardano alle Nazioni Unite e che sono, spesso, in prima linea nel contributo allo sviluppo sostenibile del pianeta.

Proprio l'obiettivo dell'inclusività è alla base della proposta dell'Italia e dei Paesi riuniti dalla sigla "*Uniting for Consensus*" per la riforma e la miglior rappresentatività del Consiglio di Sicurezza, volta innanzitutto a dare spazio a regioni sottorappresentate, come l'Africa, l'Asia e l'America Latina, per rimediare a un'ingiustizia storica a tutti evidente.

Le istituzioni dell'ONU sono state modellate sui rapporti usciti dalla Seconda Guerra mondiale, sulla guerra.

È tempo di plasmarle sulla pace, tenendo conto delle positive iniziative di cooperazione continentale cresciute in questi decenni, come l'Unione Africana e l'Unione Europea e di quelle in itinere in altre regioni del mondo.

Un Consiglio così riformato saprebbe contemperare l'aumento del numero dei membri e una giusta rappresentanza regionale con l'esigenza di preservarne e possibilmente migliorarne le capacità decisionali, fortemente compromesse dalla polarizzazione politica in corso e dall'uso ripetuto, troppo spesso strumentale, del veto da parte di membri permanenti.

L'Italia continuerà a fornire il suo attivo e positivo contributo alla redazione del Patto per il Futuro, affinché si giunga ad una visione condivisa degli strumenti e delle azioni necessarie ad affrontare assieme le sfide globali del XXI secolo.

Signore e Signori,

in conclusione di questo intervento vorrei citare le parole di un Segretario Generale delle Nazioni Unite di cui si serba un prezioso ricordo.

Alla vigilia di questo Millennio, Kofi Annan ricordava come le sfide globali hanno un elemento in comune: non rispettano le frontiere e nei loro confronti anche lo Stato più forte si rivela impotente.

Considerazioni che lo portavano ad affermare che oggi “più che mai nella storia umana, condividiamo un destino comune. Possiamo dominarlo solo affrontandolo insieme. E questo è il motivo per cui abbiamo le Nazioni Unite”.

Sono parole di grande saggezza che, dopo due decenni, ci appaiono ancora più cruciali e ci debbono esortare verso un impegno proficuo per consolidare questa Organizzazione e le sue regole, in grado di promuoverle e renderle effettive.

Maggio 2024

La Commissione europea valuta Frontex: un bilancio interlocutorio

Ivan Ingravallo

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

L'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera (anche nota come Frontex) costituisce, assieme alle autorità di frontiera e di guardia costiera degli Stati membri dell'Unione europea, la guardia di frontiera e costiera europea – disciplinata da ultimo dal regolamento 2019/1896¹ –, alla quale è affidata la gestione integrata delle frontiere esterne dell'Unione, ritenuta indispensabile al fine del corretto funzionamento del sistema Schengen, in particolare per l'eliminazione dei controlli alle frontiere interne.

Questa Agenzia, la cui sede è collocata a Varsavia, ha conosciuto, nel corso di due decenni, un profondo mutamento, che costituisce una evidente manifestazione dell'approccio securitario all'immigrazione che caratterizza questa politica dell'Unione europea. La sua istituzione è avvenuta nel 2004 (regolamento 2007/2004) con la denominazione di Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione europea², con limitate funzioni di coordinamento e di monitoraggio. Nel volgere di pochi anni è stata trasformata in organismo integrato con le autorità nazionali, fornito di notevoli funzioni operative volte a individuare, prevenire e contrastare l'immigrazione illegale e la criminalità transfrontaliera, dotato di una struttura solida, in termini di risorse umane, finanziarie e tecniche. Ciò è avvenuto tramite numerosi atti avvicendatisi in maniera talora disorganica, in particolare i regolamenti 863/2007³, 1168/2011⁴, 2016/1624⁵, fino al regolamento di riforma 2019/1896.

La struttura istituzionale di Frontex include organi a composizione statale (Consiglio di amministrazione), individuale (Direttore esecutivo, Responsabile dei diritti fondamentali) e mista (Forum consultivo per i diritti fondamentali), forniti di diverse competenze. Il primo è un organo a carattere politico, composto da un rappresentante di

¹ [Regolamento \(UE\) 2019/1896](#) del Parlamento europeo e del Consiglio, relativo alla guardia di frontiera e costiera europea e che abroga i regolamenti (UE) n. 1052/2013 e (UE) 2016/1624, del 13 novembre 2019. La sua base giuridica è data dagli articoli 77, par. 2, lett. b) e lett. d) («il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, adottano le misure riguardanti: [...] b) i controlli ai quali sono sottoposte le persone che attraversano le frontiere esterne; [...] d) qualsiasi misura necessaria per l'istituzione progressiva di un sistema integrato di gestione delle frontiere esterne») e 79, par. 2, lett. c), TFUE («il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, adottano le misure nei seguenti settori: [...] c) immigrazione clandestina e soggiorno irregolare, compresi l'allontanamento e il rimpatrio delle persone in soggiorno irregolare»).

² Regolamento (CE) n. 2007/2004 del Consiglio, che istituisce un'Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione europea, del 26 ottobre 2004.

³ Regolamento (CE) n. 863/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio, che istituisce un meccanismo per la creazione di squadre di intervento rapido alle frontiere e modifica il regolamento (CE) n. 2007/2004 del Consiglio limitatamente a tale meccanismo e disciplina i compiti e le competenze degli agenti distaccati, dell'11 luglio 2007.

⁴ Regolamento (UE) n. 1168/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, recante modifica del regolamento (CE) n. 2007/2004 del Consiglio che istituisce un'Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione europea, del 25 ottobre 2011.

⁵ Regolamento (UE) 2016/1624 del Parlamento europeo e del Consiglio, relativo alla guardia di frontiera e costiera europea che modifica il regolamento (UE) 2016/399 del Parlamento europeo e del Consiglio e che abroga il regolamento (CE) n. 863/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio, il regolamento (CE) n. 2007/2004 del Consiglio e la decisione 2005/267/CE del Consiglio, del 14 settembre 2016. Questo regolamento ha altresì abrogato tacitamente il regolamento 1168/2011.

ciascuno Stato membro e due della Commissione europea⁶, e adotta le decisioni strategiche dell'Agenzia⁷, che sono attuate dal Direttore esecutivo, che ha anche compiti di gestione e di rappresentanza dell'Agenzia⁸.

Il Responsabile dei diritti fondamentali, previsto per la prima volta con il regolamento 1168/2011⁹, è dotato di indipendenza e ha un mandato che include diverse competenze, come: la promozione del rispetto dei diritti fondamentali da parte dell'Agenzia e il monitoraggio in caso di loro violazione (anche attraverso apposite indagini); la presentazione di consulenze e pareri sui piani operativi e sugli accordi; lo svolgimento di visite *in loco* nel corso delle attività operative; la selezione e la gestione degli osservatori dei diritti fondamentali. Questi ultimi sono funzionari che valutano costantemente la conformità delle attività operative ai suddetti diritti fondamentali, forniscono consulenza e assistenza a tale riguardo e contribuiscono alla loro promozione nell'ambito della gestione europea integrata delle frontiere¹⁰. Il Forum consultivo per i diritti umani, infine, anch'esso disciplinato per la prima volta nel regolamento 1168/2011, è consultato ove opportuno dagli altri organi dell'Agenzia¹¹. La sua composizione – decisa dal Consiglio di amministrazione in base a una proposta del Responsabile dei diritti fondamentali – include alcune agenzie UE (EASO¹² e FRA¹³), l'Alto commissariato ONU per i rifugiati e altre organizzazioni internazionali, governative e non governative, competenti in questa materia¹⁴.

Per adempiere alle sue funzioni Frontex dispone del corpo permanente della guardia di frontiera e costiera europea, che comprende quattro categorie di personale operativo: quello statutario, quello distaccato dagli Stati membri a lungo termine (per 24 mesi, prorogabili fino al doppio), quello messo a disposizione dell'Agenzia per un impiego di breve durata (di regola per 4 mesi in un anno) e, infine, la c.d. riserva di reazione rapida, che include personale degli Stati membri mobilitabile in caso di emergenza per interventi rapidi alle frontiere esterne. L'allegato I al regolamento 2019/1896 indica, a partire dal 2021,

⁶ La Danimarca partecipa a pieno titolo, mentre l'Irlanda è solo inviata; i quattro Paesi dell'EFTA hanno una partecipazione limitata. Secondo il 106° considerando del regolamento 2019/1896, la presenza dei rappresentanti statali e della Commissione nel Consiglio di amministrazione è finalizzata a "esercitare un controllo sull'Agenzia".

⁷ Art. 100, par. 1, regolamento 2019/1896.

⁸ L'art. 106 del regolamento 2019/1896 afferma che il Direttore esecutivo è totalmente indipendente nell'esercizio delle sue funzioni, ma è responsabile verso il Consiglio di amministrazione, che lo nomina e ha anche il potere di revocarne l'incarico. Il Direttore esecutivo è affiancato da tre vicedirettori, che ne condividono la procedura di nomina e le altre caratteristiche sinteticamente richiamate. Il loro mandato è relativo, rispettivamente, al funzionamento del corpo permanente dell'Agenzia, all'azione di Frontex alle frontiere esterne e alle attività di rimpatrio, alla gestione delle informazioni e delle procedure.

⁹ Art. 109 del regolamento 2019/1896; è nominato dal Consiglio di amministrazione, previo parere del Forum consultivo per i diritti fondamentali.

¹⁰ Art. 110, regolamento 2019/1896. In base al suo art. 44, par. 3, almeno uno tra gli osservatori fornisce assistenza e consulenza al funzionario di coordinamento, che è nominato dal Direttore esecutivo per ogni operazione congiunta e ogni intervento rapido alle frontiere.

¹¹ Art. 108 del regolamento 2019/1896.

¹² Ufficio europeo di sostegno per l'asilo.

¹³ Agenzia per i diritti fondamentali dell'Unione europea.

¹⁴ Il Forum include, oltre a EASO, FRA e UNHCR, il Consiglio d'Europa, l'Organizzazione internazionale per le migrazioni, l'OSCE (in particolare l'ODIHR), l'Ufficio dell'Alto commissario ONU per i diritti umani, l'Amnesty International European Institutions Office, la Churches' Commission for Migrants in Europe, l'International Commission of Jurists, il Jesuit Refugee Service Europe, il Red Cross EU Office, Save the Children e il Council of Bars and Law Societies of Europe.

la capacità del corpo permanente in 6500 effettivi, da aumentare progressivamente fino a 10000 nel 2027, con l'incremento delle prime tre categorie e l'eliminazione dell'ultima.

Le funzioni dell'Agenzia sono elencate nell'art. 10 del regolamento del 2019 e possono essere raccolte attorno ad alcuni temi-chiave: monitoraggio (dei flussi migratori, delle esigenze operative degli Stati membri, della gestione delle frontiere esterne e dei rimpatri, del rispetto dei diritti fondamentali) e valutazione delle vulnerabilità; sviluppo e gestione (di Eurosur¹⁵ ed ETIAS¹⁶, delle proprie capacità umane e tecniche, di attività di ricerca e innovazione, di norme tecniche, per esempio in relazione allo scambio di informazioni e all'attrezzatura, di sistemi informativi e di quello per il controllo dei documenti falsi e autentici *online*-FADO, ecc.); cooperazione con altre agenzie dell'Unione (Europol, Eurojust, EASO, FRA, EFCA¹⁷, EMSA¹⁸); assistenza, anche operativa, sia agli Stati membri, sia ai Paesi terzi, nello svolgimento di svariate attività (operazioni congiunte, interventi rapidi, operazioni di ricerca e soccorso in mare, procedure di rimpatrio, contrasto alla criminalità transfrontaliera e al terrorismo, formazione del personale, condivisione delle informazioni, gestione delle frontiere, ecc.) e attività operativa diretta, utilizzando il personale e le attrezzature dell'Agenzia. A tale riguardo, essa coordina operazioni congiunte (per far fronte a situazioni imminenti) e organizza interventi rapidi (in caso di problematiche specifiche e sproporzionate per uno Stato membro) alle frontiere, partecipa ad attività che coinvolgono Stati membri e Paesi terzi, anche nel contesto di operazioni di ricerca e soccorso in mare, impiega il corpo permanente nell'ambito di squadre di sostegno per la gestione della migrazione, incluse le attività di rimpatrio, fornendo supporto tecnico e operativo¹⁹. Gli Stati membri (anche sollecitati dalla stessa Agenzia) possono chiederle assistenza nell'adempimento degli obblighi di controllo alle frontiere esterne.

In caso di situazioni particolarmente problematiche, come quelle che richiedono un'azione urgente alle frontiere esterne e che rischiano di compromettere il funzionamento dello spazio Schengen, qualora lo Stato membro non si attivi o non chiedi il sostegno dell'Agenzia, il regolamento 2019/1896 stabilisce che il Consiglio, su proposta della Commissione, possa "adottare senza indugio una decisione, mediante atto di esecuzione, in cui definisce le misure [da adottare,] che devono essere attuate dall'Agenzia e impone allo Stato membro interessato di cooperare con l'Agenzia nell'attuazione di tali misure"²⁰.

Con riferimento ai rimpatri l'Agenzia non entra nel merito delle decisioni assunte dagli Stati membri, ma fornisce assistenza tecnica e operativa sia per quanto concerne le informazioni – promuovendo una piattaforma per la gestione integrata dei rimpatri e il relativo scambio di informazioni, nonché un modello di riferimento non vincolante per i

¹⁵ Si tratta del quadro integrato per lo scambio di informazioni e la cooperazione operativa all'interno della guardia di frontiera e costiera europea, disciplinato dall'art. 18 ss. del regolamento 2019/1896.

¹⁶ Sistema europeo di informazione e autorizzazione ai viaggi.

¹⁷ Agenzia europea di controllo della pesca.

¹⁸ Agenzia europea per la sicurezza marittima.

¹⁹ Art. 36 ss. del regolamento 2019/1896.

²⁰ Art. 42 del regolamento 2019/1896. La decisione è obbligatoria per lo Stato membro cui è rivolta e, se non viene eseguita, la Commissione può attivare la procedura di ripresa dei controlli di frontiera tra siffatto Stato e gli altri Stati membri.

sistemi informatici nazionali di gestione dei casi di rimpatrio, ove necessario finanziando con il proprio bilancio i costi sostenuti dagli Stati membri per i sistemi informatici nazionali a ciò dedicati –, sia per le operazioni di rimpatrio, incluso il dispiegamento di apposite squadre per le relative attività e per lo svolgimento di interventi diretti.

I compiti attribuiti all’Agenzia dai regolamenti di riforma del 2016 e del 2019 sono, quindi, notevoli, tanto che perplessità sulla sua capacità di adempiervi, anche in ragione del mancato adeguamento della sua organizzazione, sono state espresse dalla Corte dei conti dell’Unione europea. In una relazione speciale – approvata ex art. 287, par. 4, co. 2, TFUE²¹ – essa ha criticato la scelta della Commissione, a pochi anni di distanza dall’adozione del regolamento 2016/1624, di proporre un regolamento di riforma, poi divenuto il 2019/1896, senza condurre una valutazione di impatto della nuova legislazione. Le preoccupazioni espresse dalla Corte dei conti sono state condivise dal Parlamento europeo nella risoluzione approvata il 21 ottobre 2021, che accompagna la decisione di scarico per l’Agenzia riferita al bilancio 2019²², e ancor più in quella del 18 ottobre 2022, con cui il Parlamento non ha concesso il scarico per l’esecuzione del bilancio dell’Agenzia per l’esercizio 2020²³. Osservazioni critiche sono contenute anche nella decisione del 2022, con cui il Parlamento ha rifiutato il scarico alla Direttrice esecutiva di Frontex per l’esecuzione del bilancio dell’Agenzia per l’esercizio 2020²⁴. Peraltro, nella decisione (UE) 2023/1940 del 10 maggio 2023, con cui il Parlamento ha concesso il scarico per l’esecuzione del bilancio dell’Agenzia per l’esercizio 2021, e nella connessa risoluzione 2023/1941²⁵, approvata in pari data, recante le osservazioni che costituiscono parte integrante della decisione di scarico, l’organo assembleare motiva la decisione di concedere il scarico con il miglioramento della gestione dell’Agenzia rispetto all’anno precedente, anche sotto il profilo del rispetto dei diritti fondamentali.

Nel febbraio 2024 la Commissione europea, a poco più di quattro anni di distanza dall’entrata in vigore del regolamento di riforma del 2019, così come richiesto dall’art. 121 dello stesso, ha presentato la sua relazione di valutazione del regolamento, la quale include anche una revisione del corpo permanente di Frontex²⁶. Questa revisione, secondo l’art. 59 del regolamento del 2019, riguarda il numero complessivo del personale e la composizione del corpo permanente, l’entità dei contributi dei singoli Stati membri al medesimo, le competenze e la professionalità del corpo permanente e la formazione che riceve e la necessità di mantenere la riserva di reazione rapida nell’ambito dello stesso. Nella relazione si afferma, tra l’altro, che il corpo permanente della guardia di frontiera e costiera europea “costituisce un vero esempio di integrazione europea nel settore della gestione delle frontiere esterne. Per la prima volta in assoluto, l’UE dispone di un proprio servizio in uniforme” (p. 1). A tale riguardo, non si suggerisce una modifica quantitativa

²¹ Cfr. Corte dei conti UE, [Relazione speciale. Il sostegno di Frontex alle frontiere esterne non è stato, finora, abbastanza efficace](#), n. 8/2021, del 29 aprile 2021.

²² Cfr. la [decisione del Parlamento europeo sul scarico, quella sulla chiusura dei conti e la risoluzione recante le osservazioni del Parlamento europeo](#).

²³ Cfr. [P9_TA\(2022\)0362](#).

²⁴ Cfr. la [decisione \(UE\) 2023/325](#) del Parlamento europeo, del 18 ottobre 2022, sul scarico per l’esecuzione del bilancio dell’Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera per l’esercizio 2020, cui è connessa la [risoluzione 2023/326](#), approvata in pari data e recante le osservazioni del Parlamento.

²⁵ Cfr. [decisione \(UE\) 2023/1940](#) e [risoluzione 2023/1941](#).

²⁶ Cfr. [COM\(2024\) 75 final](#).

degli effettivi assegnati al corpo permanente, ma si segnala la necessità di perfezionare la sua composizione, per garantire che corrisponda meglio alle esigenze operative affidate a Frontex, in quanto si registrano “lacune nella disponibilità di taluni esperti e profili specializzati” (p. 9). Vengono altresì segnalate alcune difficoltà dovute a limitazioni derivanti dallo statuto dei funzionari UE, nonché problemi di equilibrio di genere nel reclutamento del personale del corpo permanente. In sintesi, secondo la relazione: “La prevista eliminazione graduale della riserva di reazione rapida resta sulla buona strada” (p. 10).

La Commissione, nonostante una generale valutazione positiva del regolamento 2019/1896, rileva criticamente come la sua attuazione appaia ancora incompleta e vi siano “notevoli ritardi e lacune in alcuni settori”. Gran parte delle questioni problematiche, peraltro, non deriva dal regolamento stesso, ma da carenze organizzative, tecniche e operative, per lo più lentezze, nella sua attuazione, nonché dal mancato riconoscimento dei poteri esecutivi conferiti al corpo permanente nella legislazione nazionale di alcuni Stati membri, o da talune disposizioni della legislazione UE che limitano l’attuazione del regolamento del 2019. Per porvi rimedio, la relazione propone misure, sotto forma di un piano d’azione, “volte a consentire il pieno conseguimento degli obiettivi di Frontex e della guardia di frontiera e costiera europea” (p. 3).

Per quanto riguarda la gestione dell’Agenzia, la Commissione riconosce che vi è una chiara distribuzione dei compiti tra Consiglio di amministrazione e Direttore esecutivo, così come la struttura di controllo della stessa – che coinvolge Parlamento europeo e Consiglio, oltre alla stessa Commissione. Tuttavia, segnala che la *governance* interna dell’Agenzia non è ancora pienamente in grado di sostenere efficacemente il suo mandato, per la sovrapposizione di responsabilità e approcci talvolta contrastanti; a ciò dovrebbe ovviare l’attuazione della nuova struttura organizzativa adottata dal Consiglio di amministrazione nel novembre 2023²⁷.

In merito alle attività di Frontex, la Commissione rileva che la conoscenza situazionale e i molteplici prodotti di analisi dei rischi, messi al servizio di un’ampia serie di portatori di interessi, sono tra le attività “che si ritiene apportino il maggior valore aggiunto a livello di UE” (p. 5). Frontex fornisce altresì un’ampia copertura di settori tematici e geografici. Questi prodotti di analisi dei rischi sono utilizzati sia dagli Stati membri, per la loro analisi a livello nazionale e, in una certa misura, la loro pianificazione operativa, sia dall’Unione, nell’ambito dei pertinenti meccanismi UE e al fine di orientare le attività dell’Agenzia. Per quanto riguarda la collaborazione con gli Stati membri, la Commissione riconosce che in questi anni l’Agenzia ha aumentato costantemente sia il numero di operazioni congiunte realizzate – impiegandovi un significativo contingente di personale –, sia il sostegno nelle operazioni di rimpatrio. L’incremento ha riguardato altresì la collaborazione operativa con Stati terzi nello svolgimento di operazioni congiunte, nelle quali il personale dell’Agenzia agisce fuori del territorio degli Stati UE.

Maggiore incertezza emerge nella parte della relazione dedicata alle attività operative di Frontex, poiché da una parte la Commissione afferma che esse “presentano un evidente valore aggiunto per gli Stati membri, sostenendo l’attuazione delle priorità politiche dell’UE”, dall’altra riconosce che l’efficacia del sostegno operativo fornito

²⁷ [Decisione 45/2023](#).

dall'Agenzia agli Stati membri talvolta è ostacolata “dall'attuale disponibilità di determinati profili del corpo permanente e tipi di attrezzature richiesti dagli Stati membri” e sostiene che la nuova struttura di comando del corpo permanente, attualmente in fase di sviluppo, aumenterà l'efficacia dell'Agenzia. Sul punto la relazione conclude affermando, cautamente, che il sostegno operativo offerto da Frontex “sembra” aver contribuito al conseguimento degli obiettivi della guardia di frontiera e costiera europea, ma che la cooperazione con le autorità nazionali “potrebbe” essere rafforzata al fine di aumentarne l'efficacia (p. 6). La valutazione indica l'esistenza di margini di miglioramento nella cooperazione tra Frontex, autorità nazionali e Commissione europea anche per quanto riguarda i rimpatri.

Con riferimento alla tutela dei diritti fondamentali nelle attività dell'Agenzia, tematica che l'ha vista oggetto di forti critiche sia da parte di istituzioni, organi e organismi dell'UE, sia di numerose ONG e dei mezzi d'informazione, la relazione assume un atteggiamento ambivalente. Da una parte, infatti, la Commissione riconosce che essi sono stati pienamente rispettati nella gestione delle frontiere esterne dell'Unione, dall'altra afferma che alcune disposizioni del regolamento 2019/1896 avrebbero potuto fornire maggiore chiarezza. La Commissione ribadisce che il rispetto dei diritti fondamentali è parte integrante della gestione europea integrata delle frontiere e dichiara che dal 2021 l'Agenzia, con il forte sostegno del suo Consiglio di amministrazione, ha sviluppato attivamente ed efficacemente le sue norme interne, le sue pratiche e la formazione del corpo permanente al fine di rafforzare il rispetto, la protezione e la promozione dei diritti fondamentali in tutte le sue attività. Tuttavia, essa richiama l'attenzione sulla misura in cui Frontex “può essere ritenuta responsabile delle azioni degli Stati membri e sul modo in cui le azioni dell'Agenzia potrebbero contribuire efficacemente a garantire che gli Stati membri ospitanti rispettino i diritti fondamentali durante le attività congiunte” (p. 6). Nella relazione è altresì richiamata la possibilità di utilizzare l'art. 46 del regolamento 2019/1896, che consente la sospensione o la cessazione delle attività operative in uno Stato membro, ma si sostiene che ciò dovrebbe avvenire solo in ultima istanza, poiché la presenza di Frontex sul terreno può contribuire positivamente a un maggior rispetto generale dei diritti fondamentali. Secondo la Commissione, di conseguenza, in questa fase non è necessario modificare l'art. 46, come pure diversi osservatori avevano suggerito.

Le conclusioni cui giunge la relazione sono riassumibili nell'assenza di una necessità immediata di un riesame del regolamento 2019/1896, giacché il mandato riveduto da esso conferito all'Agenzia è ancora in fase di attuazione, con una scadenza fissata al 2027. La Commissione ritiene che la maggior parte delle carenze individuate nella valutazione e nella revisione possano ancora essere affrontate nel periodo rimanente fino a quella data, quando il corpo permanente dovrebbe raggiungere la piena operatività dei 10000 membri di personale. Come accennato, per favorire questo obiettivo la Commissione allega alla relazione un piano d'azione che individua le principali lacune nell'attuazione del regolamento 2019/1896 e indica tanto le azioni da realizzare al fine di colmarle quanto i soggetti incaricati di metterle in pratica. Il piano d'azione elenca 35 questioni prioritarie, relative a numerosi ambiti, inclusi: la struttura organizzativa dell'Agenzia; la struttura di comando e controllo del corpo permanente; l'insufficiente coordinamento e la mancanza, in alcuni casi, di una comune visione strategica tra Agenzia,

Commissione europea e Stati membri, anche per quanto riguarda lo svolgimento delle funzioni degli osservatori dei diritti fondamentali.

Un bilancio in chiaroscuro, quindi, che conferma l'approccio securitario che caratterizza Frontex e ripropone le difficoltà di armonizzare approcci, prassi e regole diversificate presenti nei diversi Stati UE, oltre a offrire una più generale sensazione di scarsa fiducia non solo tra i rispettivi apparati di sicurezza, ma anche nei confronti di quelli creati a livello sovranazionale.

Giugno 2024

Cambiamento climatico e diritti umani: la “storica” sentenza della Corte EDU nel caso *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz e altri c. Svizzera*

Grazia Eleonora Vita

Dottoranda in Scienze giuridiche, Università di Bologna

1. Premessa

Lo scorso 9 aprile la Corte Europea dei Diritti dell’Uomo (“Corte EDU” o la “Corte”) si è pronunciata per la prima volta sugli obblighi degli Stati derivanti dalla Convenzione Europea dei Diritti dell’Uomo (“CEDU” o la “Convenzione”) nel contesto del cambiamento climatico nel caso *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz e altri c. Svizzera*¹. Data l’importanza della questione, il caso era stato devoluto alla Grande Camera il 26 aprile 2022 insieme ad altri due ricorsi, *Carême c. Francia*² e *Duarte Agostinho e altri c. Portogallo e altri 32 Stati*³, questi ultimi poi dichiarati entrambi inammissibili.

L’associazione *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz* (“Anziane per la protezione del clima”), costituita da un gruppo di oltre 2000 donne ultrasessantenni, e quattro donne, individualmente, hanno avviato la causa per la prima volta nel 2016 di fronte al Tribunale amministrativo federale svizzero. In particolare, le ricorrenti hanno accusato le autorità competenti di aver violato i loro diritti umani non garantendo il rispetto e, quindi, il raggiungimento da parte della Svizzera dell’obiettivo previsto dall’Accordo di Parigi: mantenere l’aumento della temperatura media globale ben al di sotto di 2°C rispetto ai livelli preindustriali e proseguire gli sforzi per limitarlo a 1,5°C. Contestavano, dunque, la violazione dell’art. 10 (Diritto alla vita) e degli articoli 73 e 74 (rispettivamente, principio di sostenibilità e di protezione dell’ambiente) della Costituzione svizzera, nonché degli articoli 2 (Diritto alla vita) e 8 (Diritto al rispetto della vita privata e familiare) della CEDU.

Il ricorso è stato dapprima respinto nel 2018⁴ e, successivamente, nel 2020⁵. Pertanto, il 26 novembre 2020, avendo esaurito i ricorsi interni disponibili in Svizzera ai sensi dell’art. 35 CEDU, le ricorrenti si sono rivolte alla Corte di Strasburgo. Oltre a lamentare la violazione dei già menzionati articoli 2 e 8, le ricorrenti hanno anche invocato il diritto ad un equo processo ai sensi dell’art. 6 e, infine, il diritto ad un rimedio effettivo ai sensi dell’art. 13, dal momento che le corti svizzere non sono nemmeno entrate nel merito del loro ricorso. Ebbene, la Corte di Strasburgo ha reso una decisione epocale, stabilendo che la Svizzera ha violato i diritti fondamentali invocati dalle ricorrenti mancando di raggiungere gli obiettivi nazionali di riduzione delle emissioni di gas serra e di adottare delle misure di mitigazione adeguate per il futuro.

¹ Corte EDU, decisione del 9 aprile 2024, ricorso n. 53600/20.

² Corte EDU, decisione del 9 aprile 2024, ricorso n. 7189/21.

³ Corte EDU, decisione del 9 aprile 2024, ricorso n. 39371/20.

⁴ Tribunale amministrativo federale svizzero, I sez., decisione n. A-2992/2017 del 27 novembre 2018.

⁵ Corte Suprema Federale della Svizzera, I Corte di Diritto pubblico, decisione n. 1C_37/2019 del 5 maggio 2020.

Richiamandosi alla propria giurisprudenza sul rapporto tra diritti umani e ambiente, la Corte ha fornito un'interpretazione estensiva circa l'ambito di applicazione della Convenzione, affermando che la propria competenza sui casi in tema di cambiamento climatico non può essere esclusa per il solo fatto che il tema in questione non sia espressamente contemplato dal testo della Convenzione stessa. Non si tratta più di se, ma di come la Corte di Strasburgo deve affrontare gli impatti dei danni ambientali sul godimento dei diritti umani⁶. Verranno di seguito analizzati gli aspetti più interessanti e innovativi della sentenza.

2. L'evoluzione della nozione di “status di vittima” ex art. 34 CEDU

Uno degli elementi più interessanti dell'opera di adattamento della CEDU al contesto del cambiamento climatico riguarda sicuramente il concetto di “vittima”. La Corte, ben consapevole della portata di questa decisione, ha deciso, ragionevolmente, di regolare l'accesso dei ricorrenti in questo tipo di contenzioso. Invero, viene riconosciuto che ci sono prove scientifiche sempre più evidenti che dimostrano quanto il cambiamento climatico abbia già contribuito all'aumento della mortalità e di diverse patologie; tuttavia, è altrettanto evidente che il numero di persone potenzialmente soggette a tali rischi è indefinito⁷. Ed è proprio alla luce di tale considerazione che la Corte ha deciso di limitare i ricorsi avanzati da persone fisiche ai soli soggetti capaci di soddisfare le due seguenti condizioni: (a) la presenza di un'alta esposizione dell'individuo agli effetti negativi dei cambiamenti climatici; e (b) l'urgente necessità di garantire la protezione del ricorrente⁸.

D'altra parte, in linea con altre convenzioni internazionali, una fra tutte la Convenzione di Aarhus⁹, la Corte ha riconosciuto la legittimazione ad agire delle ONG, evidenziando come oggi tali organizzazioni si dimostrano essere, per i cittadini, le piattaforme più accessibili, se non le uniche disponibili, per fare valere i propri diritti. Pertanto, queste sono considerate dalla Corte come uno strumento rappresentativo delle istanze dei singoli, piuttosto che una forma di c.d. *actio popularis*. A tal fine, peraltro, tali associazioni dovranno: (a) essere state legittimamente costituite, e domiciliate, nella giurisdizione d'interesse o, al più, essere legittimate ad agire in tale giurisdizione; (b) essere in grado di dimostrare di perseguire uno scopo specifico; e (c) essere realmente qualificate e rappresentative degli interessi dei propri associati o di altri soggetti altrettanto esposti alle minacce del cambiamento climatico¹⁰. Merita sottolineare come, soddisfatti tali requisiti, le ONG saranno legittimate ad agire anche nel caso in cui i membri non possiedano individualmente i presupposti per lo status di vittima.

Alla luce di questi chiarimenti, la Corte ha ritenuto legittimata ad agire solo l'associazione e non le quattro donne ricorrenti, in quanto le stesse avrebbero dovuto dimostrare la presenza delle circostanze di cui sopra. La scelta di limitare, in questo

⁶ Corte EDU, decisione del 9 aprile 2024, ricorso n. 53600/20, par. 451.

⁷ Ivi, par. 478.

⁸ Ivi, par. 487.

⁹ Convenzione sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale, 25 giugno 1998, 2161 UNTS, 447.

¹⁰ Corte EDU, decisione del 9 aprile 2024, ricorso n. 53600/20, par. 502.

contesto, il concetto di “vittima” è stata sicuramente ponderata e volta a prevenire l’eventuale indiscriminata proposizione di futuri ricorsi generalizzati. Tuttavia, ci si potrebbe chiedere quanto veramente siano diverse le vittime del contenzioso climatico dalle vittime dei casi di inquinamento ambientale già analizzati dalla Corte, nei quali le circostanze lamentate dai singoli ricorrenti, non molto diverse da quelle evidenziate nel caso di specie, sono state ritenute sufficienti a qualificarli come “vittime”¹¹.

3. Gli obblighi positivi degli Stati

Ritenuto il ricorso ammissibile, la Corte è entrata nel merito delle questioni sollevate dalle ricorrenti. Innanzitutto, è stato espressamente affermato che gli effetti negativi del cambiamento climatico rappresentano una seria minaccia al godimento dei diritti umani garantiti dalla Convenzione. Gli Stati devono essere considerati consapevoli di tale circostanza ed in grado di adottare misure per affrontare adeguatamente il problema¹². Alla luce di queste premesse, la Corte si è pronunciata sugli obblighi derivanti dall’art. 8 CEDU, ritenendoli assorbenti rispetto alle pretese fondate sull’art. 2. Conformemente agli obblighi internazionali in materia di cambiamento climatico e alle fondate prove scientifiche presentate, di cui la Corte ha sottolineato la rilevanza, gli Stati devono adottare tutte le misure necessarie a prevenire l’aumento delle concentrazioni di gas serra nell’atmosfera e l’innalzamento della temperatura media globale, i quali danneggerebbero irreversibilmente i diritti di ogni individuo¹³. La Corte fa addirittura riferimento al concetto di “carbon neutrality”, dando prova dello studio sotteso alla comprensione del contesto tecnico-scientifico¹⁴.

Solo adottando ed attuando effettivamente tali misure, gli Stati Parte potranno ritenere adempiuti i propri obblighi ex art. 8 CEDU. Le autorità nazionali dovranno quindi agire tempestivamente, in modo adeguato e coerente¹⁵. È interessante sottolineare come la Corte accordi un ristretto margine di discrezionalità agli Stati nell’impostazione degli obiettivi, mentre uno ampio per quanto riguarda la scelta dei mezzi per realizzare tali obiettivi, nel rispetto della dottrina della separazione dei poteri¹⁶. Nel complesso, gli standard che le autorità nazionali sono chiamati a rispettare non sono così stringenti, ma non per questo da sottovalutare. La Corte ha ideato delle vere e proprie linee guida per le autorità competenti: le misure devono prevedere dei “carbon target”, degli obiettivi intermedi e dei percorsi specifici in base al settore interessato e, infine, delle scadenze e degli aggiornamenti periodici per monitorare il rispetto degli obiettivi di riduzione assegnati¹⁷.

¹¹ Si veda, ad esempio, *Fadeyeva c. Russia*, Corte EDU, decisione del 9 giugno 2005, ricorso n. 55723/00, par. 44 ss. Sul punto, A. SAVARESI, L. NORDLANDER, M. WEWERINKE-SINGH, *Climate Change Litigation before the European Court of Human Rights: A New Dawn*, in *Blog - The Global Network for Human Rights and the Environment*, 2024.

¹² Corte EDU, decisione del 9 aprile 2024, ricorso n. 53600/20, par. 437.

¹³ Ivi, par. 546.

¹⁴ Ivi, paragrafi 543, 547, 550.

¹⁵ Ivi, par. 548.

¹⁶ Ivi, par. 549.

¹⁷ Ivi, par. 550.

Tenuto conto di queste premesse, la Corte ha ritenuto la Svizzera in violazione dei propri obblighi: il Governo elvetico non è riuscito a tratteggiare un quadro normativo adeguato, ed un relativo “carbon budget” (“[bilancio di CO2](#)”), né a rispettare gli obiettivi che si era fissato precedentemente in termini di riduzione delle emissioni.

4. Il ruolo delle corti nazionali

Per quanto attiene alle ulteriori censure sollevate dalle ricorrenti, la Corte si è soffermata sull’art. 6 CEDU in tema di diritto ad un equo processo. La Corte ha sottolineato il ruolo preminente rivestito dalle corti nazionali nell’ambito del contenzioso climatico. Sono infatti le corti interne le prime autorità che devono promuovere e garantire il rispetto degli obblighi derivanti dalla Convenzione, soprattutto quando le vie legali esperibili dagli individui sono circoscritte. La Corte ha quindi ritenuto che le autorità giudiziarie svizzere, rigettando il ricorso senza essere entrate nel merito o aver fornito alcuna motivazione convincente a tal proposito, hanno inevitabilmente compromesso il diritto ad un equo processo delle ricorrenti¹⁸.

Se da un lato, la Corte di Strasburgo ha ribadito che i tribunali non possono sostituirsi alle autorità legislative, dall’altro, ha reclamato a “gran voce” il loro ruolo di guardiani dello Stato di diritto e del processo democratico, che non può esaurirsi nella mera fase elettorale¹⁹. Le autorità giudiziarie devono, quindi, monitorare e garantire che gli Stati rispettino i propri obblighi. Nel caso di specie, gli Stati dovrebbero, quantomeno, ottemperare agli obblighi derivanti dai trattati sul cambiamento climatico da loro stessi ratificati²⁰. A questo proposito, è bene sottolineare che la decisione della Corte è di mero carattere dichiarativo poiché, tenuto conto della complessità della materia e del margine di apprezzamento accordato agli Stati, sarà la Svizzera stessa a decidere quali saranno le migliori misure da adottare per realizzare gli obiettivi illustrati²¹.

È stato da taluni evidenziato che la completa mancanza di un quadro normativo in materia climatica rappresenta una peculiarità dello Stato svizzero, dal momento che gli Stati membri dell’Unione Europea, tra gli altri, hanno già attuato una politica climatica apparentemente strutturata²². Tale constatazione non deve però limitare e sminuire la portata di quanto affermato dalla Corte di Strasburgo. Invero, nonostante questa sentenza sia vincolante solo per la Svizzera, essa rappresenta una pietra miliare nella giurisprudenza della Corte. Tale decisione – stabilendo che il mancato rispetto di obiettivi in ambito climatico e di piani credibili per la riduzione delle emissioni costituisce una chiara violazione dei diritti fondamentali tutelati dalla Convenzione – è destinata ad influenzare non solo i casi pendenti²³ e futuri di fronte alla stessa, ma anche e, soprattutto,

¹⁸ Ivi, paragrafi 629-640.

¹⁹ Ivi, par. 412.

²⁰ Ivi, par. 420.

²¹ Ivi, par. 656.

²² Sul punto si veda O. W. PEDERSEN, *Climate Change and the ECHR: The Results Are In*, in *EJIL:Talk! Blog of the European Journal of International Law*, 2024.

²³ *Uricchio c. Italia e altri 31 Stati, De Conto c. Italia e altri 32 Stati, Müllner c. Austria, Greenpeace Nordici e altri c. Norvegia, The Norwegian Grandparents’ Climate Campaign e altri c. Norvegia, Soubeste e altri c. Austria, Engels c. Germania*.

la giurisprudenza delle corti interne degli Stati membri del Consiglio d'Europa. Ma non solo, basti pensare al recente parere consultivo reso dal Tribunale Internazionale del Mare ("TIDM")²⁴ o a quello che verrà prossimamente reso dalla Corte Interamericana dei diritti umani²⁵.

Da ultimo, spetterà alla Corte Internazionale di Giustizia ("CIG"), nel procedimento consultivo ancora in corso, a chiarire, eventualmente, gli obblighi internazionali degli Stati in tema di cambiamento climatico²⁶.

Giugno 2024

²⁴ TIDM, *Richiesta di parere consultivo presentata dalla Commissione dei piccoli Stati insulari sui cambiamenti climatici e il diritto internazionale*, parere consultivo, 21 maggio 2024. V. il commento di A. PRETI, *Osservazioni in merito al parere consultivo del Tribunale Internazionale per il Diritto del Mare sugli obblighi degli Stati in materia di cambiamento climatico*, in questo Osservatorio, giugno 2024, consultabile su www.osorin.it.

²⁵ Corte Interamericana dei diritti umani, *Richiesta di parere consultivo sulla portata degli obblighi statali in relazione al cambiamento climatico presentata da Cile e Colombia*, 9 gennaio 2023.

²⁶ CIG, *Richiesta di parere consultivo sugli obblighi internazionali degli Stati in materia di cambiamento climatico presentata dall'Assemblea Generale ONU*, risoluzione A/77/L.58, 29 marzo 2023.

La preparazione e la risposta alle emergenze in Europa tra nuove sfide e minacce emergenti

Alessandra Di Giuseppe

Dottoressa di ricerca in “Governance dell’impresa, dell’amministrazione e della società nella dimensione internazionale” – Università degli Studi di Teramo

1. Premessa

Il 29 maggio 2024, la Commissione europea ha adottato una comunicazione – (COM(2024) 212 final¹ – a seguito dell’ultima valutazione (2017-22) della *performance* del Meccanismo di protezione civile dell’Unione europea (EUCPM) e sulla conseguente necessità di rafforzare la preparazione alle emergenze.

Il Meccanismo in questione, istituito nel 2001² attraverso una decisione del Consiglio, è il fulcro della gestione delle emergenze all’interno e all’esterno dell’Unione europea ed è stato oggetto di continua e costante evoluzione attraverso numerose riforme³. A seguito del Trattato di Lisbona (2007), il Meccanismo ha trovato la sua cornice giuridica nell’art. 196 TFUE, che attribuisce all’Unione il compito di incoraggiare la cooperazione tra gli Stati membri per rafforzare l’efficacia dei sistemi di prevenzione e protezione dalle calamità naturali o provocate dall’uomo.

Vale anche la pena sottolineare che, sebbene operi anzitutto a livello unionale, il Meccanismo estende l’ambito di azione in tutto il continente europeo attraverso l’adesione di Paesi terzi, quali l’Albania, la Bosnia-Erzegovina, l’Islanda, la Macedonia del Nord, il Montenegro, la Norvegia, la Serbia, l’Ucraina e la Turchia. Tale strumento, inizialmente creato per operare in scenari post-incidente, a partire dalla decisione 2013/1323⁴ è stato rivolto verso una maggiore implementazione della fase *ex ante* della gestione delle emergenze, soprattutto del rafforzamento della preparazione alle catastrofi transfrontaliere e multinazionali.

Si percepisce tuttavia ancora una enorme carenza nella fase della preparazione alle emergenze, associata alla mancanza di una cultura della mitigazione da attuare attraverso la pianificazione e l’analisi dei rischi⁵. Ciò è emerso in maniera inequivocabile durante la pandemia COVID-19, in cui si è verificato il più alto numero di richieste di attivazione e

¹ Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo sulla valutazione del meccanismo unionale di protezione civile – Rafforzare la preparazione dell’UE alle emergenze.

² Decisione 2001/792/CE, Euratom del Consiglio, del 23 ottobre 2001, che istituisce un meccanismo comunitario inteso ad agevolare una cooperazione rafforzata negli interventi di soccorso della protezione civile.

³ Per ulteriori informazioni consulta la pagina https://civil-protection-humanitarian-aid.ec.europa.eu/what/civil-protection/eu-civil-protection-mechanism_it#:~:text=Ad%20ottobre%202001%2C%20la%20Commissione,e%20la%20risposta%20alle%20catastr ofi.

⁴ Decisione 1313/2013/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, su un Meccanismo unionale di protezione civile.

⁵ Come previsto dal nuovo testo dell’art. 6, lett. C), della decisione 1313/2013 (modificato dal regolamento 2021/836), gli Stati membri hanno il compito di elaborare e perfezionare ulteriormente le rispettive pianificazioni della gestione dei rischi di catastrofe in grado di provocare effetti transfrontalieri multinazionali, a livello nazionale o subnazionale, anche per quanto riguarda la collaborazione transfrontaliera.

di assistenza nella storia dell'EUCPM, che ha comportato gravi ritardi e difficoltà nell'approvvigionamento di scorte e dispositivi medici. Anche se la richiesta di assistenza ha raggiunto record senza precedenti, il dovere di solidarietà⁶ sancito dall'art. 222 TFUE di agire "congiuntamente qualora uno Stato membro sia oggetto di un attacco terroristico o sia vittima di una calamità naturale o provocata dall'uomo", è stato ampiamente disatteso, mentre sono prevalsi in maniera preponderante gli interessi nazionali.

Inoltre, in tale grave contesto emergenziale e senza precedenti, è emerso con chiarezza quanto sia centrale il ruolo esecutivo della Commissione nel coordinare la risposta e per la gestione delle procedure di approvvigionamento durante i disastri transfrontalieri o multinazionali. Di conseguenza, come ribadito dalla Commissione nella recente comunicazione, il Centro di Coordinamento della Risposta alle Emergenze (*Emergency Response Coordination Centre-ERCC*) dovrebbe essere ulteriormente rafforzato migliorando i sistemi di allerta precoce per consentire le comunicazioni e lo scambio di informazioni in tempi rapidi.

Invero, la modifica maggiore del modello preesistente di protezione civile dell'Unione non è stata causata dagli effetti della pandemia, la quale è stata "soltanto" un enorme banco di prova del Meccanismo in una situazione emergenziale estrema e su larga scala. Il cambiamento in atto del sistema di preparazione e risposta alle emergenze in Europa *tout court* è dovuto fondamentalmente a ragioni di natura geopolitica legate allo scoppio della guerra russo-ucraina, che spingono a prioritizzare la sicurezza civile.

Nella comunicazione del 29 maggio 2024 la cornice intorno a cui ruotano le cinque raccomandazioni formulate dalla Commissione è caratterizzata dal ruolo che dovrà avere la protezione civile in futuro, sulla scorta delle nuove sfide emergenti e delle minacce di sicurezza interna, a cui dovrà essere adeguata una specifica preparazione⁷. Quindi, sembrerebbe che il contributo alla protezione civile come elemento di "*soft power*"⁸, non sia più sufficiente nel nuovo quadro geopolitico.

È utile sottolineare che il modello adottato a livello UE è quello della protezione civile in senso stretto, che si differenzia dagli altri modelli circolanti nei diversi Paesi europei, quali difesa passiva, difesa civile e difesa totale, legati storicamente e tradizionalmente ai concetti di sicurezza globale della società. Non è un caso che la stessa Commissione nella comunicazione in commento abbia ritenuto di dover dare una definizione di protezione civile in una nota ad inizio pagina, ovvero: "la protezione civile consiste nell'assistenza emergenziale fornita dalle autorità governative nella preparazione e risposta agli effetti di un disastro in Europa e nel mondo".

⁶ C. Beaucillon, *International and European Emergency Assistance to EU Member States in the COVID-19 Crisis: Why European Solidarity Is Not Dead and What We Need to Make It both Happen and Last*, in *European Papers*, 2020, 387 ss.

⁷ In tutti gli altri Paesi, tranne l'Italia, la protezione dei civili avveniva attraverso dei sistemi in cui esisteva una più o meno stretta connessione con aspetti legati alla sicurezza e/o anche alla difesa di tipo militare.

⁸ Jane Cordy, *Civil protection in the High North and the Mediterranean*, NATO Parliamentary Assembly 165 CDS DG 18 E rev.1 fin, 18 novembre 2018.

2. La valutazione della *performance* dell’UCPM e le cinque raccomandazioni della Commissione per una gestione delle crisi “a prova di futuro”

Nonostante i gravi avvenimenti degli ultimi anni abbiano aumentato esponenzialmente le attivazioni del Meccanismo, dalla valutazione del gruppo di esperti è emersa la adattabilità dello stesso ai cambiamenti, tenuto conto del tipo di richieste di assistenza avanzate e riuscendo a fornire comunque degli interventi di elevata capacità.

Tra gli esempi più virtuosi della flessibilità e della capacità di innovazione del Meccanismo spiccano le azioni messe in campo durante la crisi ucraina, quale il progetto pilota “*Stand for Ukraine*” della Commissione, per convogliare le donazioni nell’ambito di RescEU⁹ e MEDEVAC, una procedura operativa *standard* per l’evacuazione degli sfollati.

Inoltre, è stato considerato dal gruppo dei valutatori degno di elogio anche il programma EU MODEX, che consiste nella predisposizione di moduli di ricerca e salvataggio urbano, squadre mediche di emergenza e altre capacità di risposta attraverso esercitazioni internazionali.

Sul fronte della prevenzione, invece, l’accento è stato posto sul rafforzamento della resilienza europea nelle aree strategiche attraverso l’analisi multirischio di competenza degli Stati membri, volto a ridurre le vulnerabilità e a potenziare la protezione dei soggetti più fragili della società durante le catastrofi.

Per preparare l’Europa alle emergenze del futuro, la Commissione ha sviluppato le raccomandazioni strategiche che seguono. Secondo la prima (“Rafforzare le capacità di risposta operativa dell’UCPM e promuovere nel contempo un impegno più profondo all’interno sia del Pool europeo di protezione civile (‘ECPP’) sia di rescEU. per affrontare efficacemente i rischi transfrontalieri e su larga scala del futuro”), una volta individuati i rischi, occorrerebbe una ulteriore espansione di RescEU in termini di costi e di impegno dell’UE e di tutti gli Stati europei aderenti. Tale rafforzamento risulta necessario a causa delle lacune individuate e, soprattutto in base alle nuove sfide a livello europeo, in considerazione del nesso tra protezione civile e sicurezza e le future esigenze di interoperabilità e coordinamento civile-militare, sottolineando il ruolo crescente dell’UE in questo campo.

La seconda raccomandazione (“Migliorare la prevenzione e la preparazione dell’UE attraverso misure intersettoriali, approccio multirischio e coordinamento della risposta alle emergenze”) viene indicato come la preparazione e la risposta alle emergenze devono avere un approccio che coinvolga tutta la società e tutti gli attori operanti in tutte le fasi della prevenzione dei disastri. La figura istituzionale centrale a livello sovranazionale è l’ERCC soprattutto nei settori strategici come CBRN, civile-militare, *cyber*, ibrido, sanità, supporto logistico per l’assistenza consolare e cambiamento climatico, per i quali è richiesto un approccio globale ed integrato nell’ambito del sistema di risposta alle crisi. La Commissione, quindi, ritiene necessario affrontare le catastrofi

⁹ Decisione di esecuzione (UE) 2019/1310 della Commissione, del 31 luglio 2019, recante modalità di impiego del pool europeo di protezione civile e di rescEU.

civili attraverso il coordinamento sistematico tra le autorità civili, di sicurezza e di difesa in tutte le fasi del ciclo di gestione. La preparazione civile e militare dovrebbe, quindi, essere complementare e coinvolgere l'intera società. A tal fine, essa sollecita l'ERCC a intensificare la sua cooperazione con la NATO, il SEAE e l'ONU (OCHA), facilitando una risposta fluida in materia di clima emergenze o scenari di conflitto correlati. Lo stesso vale per lo scambio di informazioni con le organizzazioni internazionali e i Paesi che possiedono conoscenze specializzate e capacità cruciali per la gestione delle grandi catastrofi. Inoltre, dovrebbero essere intensificati gli sforzi per rafforzare il coinvolgimento del settore privato nell'UE livello in compiti specializzati di protezione civile legati alla prevenzione, preparazione e risposta, attraverso la definizione di accordi di cooperazione strategica.

Per quanto invece concerne la terza raccomandazione ("Razionalizzare la condivisione di conoscenze e di competenze per l'identificazione dei rischi e per il preallarme"), la Commissione afferma che le catastrofi transfrontaliere, multinazionali e intersettoriali devono assumere una posizione di più ampio rilievo nella strategia di adattamento della mappa dei rischi sovrnazionali e nazionali, ampliando i fattori in base alle minacce emergenti. Pertanto, è essenziale rafforzare la condivisione delle informazioni e l'interoperabilità dei sistemi di allarme rapido in tutti gli Stati membri con un approccio globale e multirischio, aumentando l'utilizzo delle *best practices* attraverso una maggiore condivisione da parte delle autorità nazionali della protezione civile, in particolare in merito alle competenze altamente specializzate. La pianificazione, invece, comprende l'elaborazione di scenari sulla base delle valutazioni del rischio, della panoramica dei rischi, della valutazione degli Stati membri della capacità di gestione dei rischi, della mappatura delle attività, dell'elaborazione di piani per la mobilitazione dei mezzi di risposta. Durante i grandi eventi, il sistema di allerta¹⁰ dovrebbe essere rivisto a livello sistematico al fine di evitare la frammentazione delle informazioni proveniente dai vari sistemi EWS nazionali, che attualmente rendono difficile le valutazioni tempestivamente.

La quarta raccomandazione ("Prendere in considerazione e affrontare le esigenze dei gruppi vulnerabili nella fase di prevenzione, preparazione e risposta") segnala come alcune società sono più vulnerabili ai disastri rispetto ad altre e la fragilità di certi individui potrebbe essere ridotta attraverso un approccio basato sui diritti umani¹¹. Per tutelare le persone con disabilità, gli anziani e gli emarginati, devono essere introdotte misure specifiche e rafforzate in tutte le fasi del ciclo del disastro, innanzitutto inserendo i gruppi vulnerabili nelle valutazioni del rischio e nella pianificazione.

Infine, nella quinta raccomandazione ("Bilancio rafforzato e maggiori sinergie e integrazione"), la Commissione sottolinea l'importanza di garantire che gli investimenti

¹⁰ L'EWS è composto da diverse agenzie multidisciplinari. Esso comprende: l'EMCDDA, 29 sistemi nazionali di allarme rapido (27 Stati membri dell'UE, Turchia e Norvegia), l'Europol, l'Agenzia europea per i medicinali (EMA), e la stessa Commissione europea.

¹¹ K. da Costa, P. Pospieszna, *The Relationship between Human Rights and Disaster Risk Reduction Revisited: Bringing the Legal Perspective into the Discussion*, in *Journal of international humanitarian legal studies*, 2015, pp. 64-86.

nell'ambito dell'EUCPM siano efficaci ed efficienti per produrre effetti positivi a lungo termine.

3. Conclusioni

Il panorama della gestione delle emergenze sta cambiando molto velocemente a qualsiasi livello, soprattutto nell'intero continente europeo. Analizzandolo si ha ogni volta la sensazione di osservare un cielo già vecchio e non si può far altro che raccontare il passato e anticipare il futuro.

L'attuale situazione geopolitica suggerisce la necessità di adeguare il quadro di preparazione e risposta alle emergenze a livello di Unione europea alle nuove sfide e minacce emergenti, che non sono più soltanto di natura ambientale, coinvolgendo nuovi attori e nuovi settori in maniera complementare.

La comunicazione della Commissione del 29 maggio 2024 è, a tale riguardo, di fondamentale importanza verso quello che sarà il panorama della futura difesa globale della società europea.

Giugno 2024

Reflexions on the hostile activities in cyberspace and the international legal landscape promoted by the United Nations

Annita Larissa Sciacovelli

Ricercatrice di Diritto Internazionale, Università degli Studi di Bari Aldo Moro

1. The Cyber Threat Landscape

In July 2024, the United Nations (UN) Open-ended Working Group on the Security and Use of Information and Communications Technologies (OEWG) will start working on its third annual progress report, which will be submitted to the UN General Assembly (UNGA)¹.

The OEWG President has already sent the Zero Draft, dated May 29, 2024, to UN Member States for public discussion². This draft outlines the evolution of the eleven voluntary non-binding norms of responsible state behaviour in the use of Information and Communications Technologies (UN non-binding norms) and includes regulatory proposals. These norms were adopted by consensus by the UN Group of Governmental Experts (GGE) in 2015 and later by the OEWG³. This decalogue concerns: the maintenance of international peace and security in line with the objectives and principles of the UN; the ban on using state territory for internationally prohibited activities; the peaceful use of Information and Communications Technologies (ICT) in compliance with human rights; the respect for state sovereignty; the peaceful resolution of international disputes and the prohibition of interference in the internal, and non-intervention in the internal and external affairs of states through ICT.

The Zero Draft prompts important considerations about the application of these norms in today's digital environment⁴. This environment is a challenging geopolitical

¹This Publication was produced with the co-funding of the European Union - Next Generation EU: NRRP Initiative, Mission 4, Component 2, Investment 1.3 - Partnerships extended to universities, research centres, companies and research D.D. MUR n. 341 del 15.03.2022 – Next Generation EU (PE0000014 – “Security and Rights In the CyberSpace – SERICS” - CUP: H93C22000620001). [https://docs-library.unoda.org/Open-Ended-Working-Group-on-Information-and-Communication-Technologies-\(2021\)/Letter-from-OEWG-Chair-29-May-2024.pdf](https://docs-library.unoda.org/Open-Ended-Working-Group-on-Information-and-Communication-Technologies-(2021)/Letter-from-OEWG-Chair-29-May-2024.pdf).

² Letter from the Chair of the Open-Ended Working Group on Security of and in the Use of Information and Communications Technologies, 2021-2025, February 20, 2024, p. 6.

³ GEE, *Report 2015*, UN Doc. A/RES/70/237; OEWG, *Report 2022*, UN Doc. A/77/275.

⁴ H.S. Lin, *Offensive Cyber Operations and the Use of Force*, in *Journal of National Security Law and Policy*, 2010, p. 4; M. Schmitt, *Tallinn Manual on the International Law Applicable to Cyber Warfare*, Cambridge, 2013; M. Roscini, *Cyber Operations and the Use of Force in International Law*, Oxford, 2014; K. Kittichaisaree, *Public International Law of Cyberspace*, Cham, 2017; D. Mandrioli, *Il caso Wannacry: il fenomeno dei Cyber Attacks nel contesto della responsabilità internazionale degli Stati*, in *La Comunità Internazionale*, 2018, p. 473; A. Bonfanti, *Attacchi cibernetici in tempo di pace: le intrusioni nelle elezioni presidenziali statunitensi del 2016 alla luce del diritto internazionale*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2019, p. 212; N. Tsagourias, R. Buchan (eds.), *Research Handbook on International Law and Cyberspace*, Cheltenham/Northampton, 2021; G. Della Morte, *Limiti e prospettive del diritto internazionale del cyberspazio*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2022, p. 9; M.C. Vitucci, *Le ciberoperazioni e il diritto internazionale, con alcune considerazioni sul conflitto ibrido russo-ucraino*, in *La Comunità Internazionale*, 2023, p. 7; A. Stiano, *Attacchi informatici e responsabilità internazionale degli Stati*, Napoli, 2023.

arena where the malicious use of IC by state and non-state actors significantly impacts national and international peace and security⁵.

The current cyber threat landscape is highly dynamic, constantly evolving, and complex. It is continuously redefined by the nature of hostile activities in cyberspace and the increasing number and variety of threat actors⁶. Hostile activities are growing in both scale and intensity, partly due to the offensive use of emerging technologies such as Artificial Intelligence (AI) and, in the near future, Post-Quantum Computing⁷. AI is used to create new vectors of attack by scanning the ICT systems of public and private critical infrastructures to find vulnerabilities, thereby expanding their surface of attack.

These malicious cyber operations have far-reaching impacts on public safety and national security, potentially they may cause cascading effects at national, regional, and global levels. They can include pre-positioning malware for exploitation in potential conflicts, which increases the risk of escalation and conflict both in cyberspace and beyond.

These operations can even exceed the threshold of the prohibition on the use of force, as stated in Article 2, para. 4, of the UN Charter, which prohibits “the threat or use of force against the political independence or territorial integrity of any state, or in any other manner inconsistent with the purposes of the United Nations”⁸.

Most hostile activities conducted so far, such as those in 2007 against Estonia, in 2019 against Georgia, and in 2014 and 2022 against Ukraine, do not violate the prohibition on the use of force or the law of armed conflict⁹. Instead, they violate the principles of non-intervention or of territorial sovereignty of the targeted states because of cyber operations are part of a composite operation. Therefore, they need to be addressed differently.

As cyberspace becomes increasingly crucial for the maintenance of international peace and security, as acknowledged by the UN Security Council in its informal meeting on the “Evolving cyber threat landscape and its implications for the maintenance of international peace and security”¹⁰, the aim of this paper is to explain the landscape of hostile activities and of actors in cyberspace in the light of the OEWG’s contribution to the evolving framework of the UN non-binding norms. Specifically, we will analyse the

⁵ S. Haataja, *Cyber Operations Against Critical Infrastructure Under Norms of Responsible State Behaviour and International Law*, in *International Journal of Law and Information Technology*, 2022, p. 423.

⁶ <https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCE9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/arria%20formula%20on%20cybersecurity.pdf>.

⁷ <https://www.microsoft.com/en-us/security/security-insider/microsoft-digital-defense-report-2023>.

⁸ M.C. Waxman, *Cyber Attacks as “Force” Under UN Charter Article 2(4)*, in *International Law Studies*, 2011, p. 43, <https://scholarship.law.columbia.edu>.

⁹ G. Nakashidze, *Cyberattack against Georgia and International Response: Emerging Normative Paradigm of ‘Responsible State Behavior in Cyberspace’?*, 2020, in <https://www.ejiltalk.org>; I. Zahra, I. Handayani, D.W. Christiani, *Cyber-attack in Estonia: A New Challenge in the Applicability of International Humanitarian Law*, in *Yustisia*, 2021, p. 48; M. Orenstein, *Russia’s Use of Cyberattacks: Lessons from the Second Ukraine War*, in *Foreign Policy Research Institute*, 2022, <https://www.fpri.org>.

¹⁰ <https://www.stimson.org/2024/un-security-council-cyber-threats-to-international-security/>.

action-oriented proposals of the Zero Draft and their potential role in reducing risks to international peace and security.

2. Hostile Activities and Hostile Actors in Cyberspace

Malicious cyber operations are conducted using worms, logic bombs, malware, trojans, and bots to inflict ransomware, distributed denial-of-service (DDoS) attacks, cyber espionage, or to deploy wipers to disrupt and destroy large datasets in critical sectors¹¹. These activities can cause damage in both the digital and physical worlds, across various jurisdictions, often targeting critical and strategic infrastructures within national cybersecurity perimeters. Such operations undermine the functioning of essential services like national healthcare systems, banking and financial services, large automated industrial complexes in the energy and manufacturing sectors, transportation, telecommunications, water plants, and recently undersea cables and orbit communication systems.

From a financial perspective, cybercrime is the world's third largest economy. Its costs reached \$8.44 trillion in 2022 and, according to data from the FBI and IMF, are expected to surge to \$23.84 trillion by 2027¹².

Malicious actors in cyberspace can be divided into two categories: states and non-state actors. States are developing ICT capabilities for military purposes and have used them in international conflicts (e.g., Russia and Ukraine), regional rivalries (e.g., India and Pakistan), and conflicts (e.g., Israel and Hamas)¹³. States often use their military and intelligence apparatus to organize cyber hostile operations, though they prefer to act through groups of professional criminal hackers, known as proxies (Albania)¹⁴.

Non-state actors include individuals, groups, companies, or private military and security companies that now demonstrate ICT capabilities that previously were only available to states. This shift is partly due to the cheap commercial availability of ransomware tools (ransomware-as-a-service), leading to the privatization of offensive

¹¹ N.M. Schmitt, L. Vihul, *Tallin Manual 2.0, The International Law Applicable to Cyber Operations*, Cambridge, 2017.

¹² <https://www.weforum.org/agenda/2024/01/cybersecurity-cybercrime-system-safety/>.

¹³ M. Baezner, *Hotspot Analysis: Regional Rivalry Between India-Pakistan: Tit-for-tat in Cyberspace*, Center for Security Studies, ETH Zurich, 2018, <https://css.ethz.ch/content/dam/ethz/special-interest/gess/cis/center-for-security-studies/pdfs/Cyber-Reports-2018-04.pdf>; T. Mimran, *Israel-Hamas 2023 Symposium, Cyberspace, the Hidden Aspect of the Conflict*, <https://lieber.westpoint.edu/cyberspace-hidden-aspect-conflict/>. On the nature of the conflicts between Israel and Hamas, and between Israel and Palestine, see the press statement of May 20, 2024 of the International Criminal Court Prosecutor, Karim A.A. Khan KC, *Applications for Arrest Warrants in the Situation in the State of Palestine*, 2024, where he announces the intent to seek arrest warrants for Palestinian and Israeli figures and he affirms “[M]y Office submits that the war crimes alleged in these applications were committed in the context of an international armed conflict between Israel and Palestine, and a non-international armed conflict between Israel and Hamas running in parallel”, <https://www.icc-cpi.int>. The statement is based on the Report of the Panel of Experts in International Law of 2024 that characterized the hostilities between Hamas and Israel as “sufficiently intense to reach the threshold of a non-international armed starting [...] at the latest, on 7 October 2023”, <https://www.icc-cpi.int/sites/default/files/2024-05/240520-panel-report-eng.pdf>. J.B. Quigley, *Karim Khan's Dubious Characterization of the Gaza Hostilities*, 2024, <https://www.ejiltalk.org>.

¹⁴ A.L. Sciacovelli, *Taking Cyber-Attacks Seriously: the (likely) Albanian Cyber Aggression and the Iranian Responsibility*, in *OSORIN*, 2023.

cyber capabilities. Non-state actors can be terrorists, criminal groups, hacktivists, patriotic hackers, Advanced Persistent Threats (APTs), and cyber mercenaries. The latter are private actors engaged by states to conduct offensive or defensive cyber operations to weaken the military capacities of adversary forces or undermine the integrity of other states' territories¹⁵.

Criminal hackers typically pursue economic and political goals. Economically motivated cybercrimes can generate profits from hundreds to millions of dollars, enabling their self-financing. Politically motivated cyber activities often reflect the geopolitical positions of hacktivist groups or states on specific issues, such as the conflict in Ukraine or the conflicts between Israel and Hamas.

From the European Union (EU) perspective, a key trend in cyberspace is the blurring of lines between state-sponsored and criminal or financially motivated actors¹⁶. States increasingly act through non-state actors, who have assumed a prominent role in modern conflicts. This strategy allows states to elude international responsibility for malicious activities committed by non-state actors, given the high evidential standards required for attribution in international law¹⁷. Additionally, the anonymity provided by cyberspace, especially using *Onion Router (Tor)* and *Virtual private networking (VPN)*, makes it difficult to identify both the individual responsible for the malicious activities and the sponsoring state¹⁸. The use of these tools can lead to misattribution, as in the case of *false flags operations*, where a target state reacts against an incorrect party¹⁹. The cited difficulties in collecting the digital evidence needed for attribution in international law require alternative solutions to prevent states from orchestrating cyber proxy wars.

¹⁵ Report of the UN Working Group on the use of mercenaries as a means of violating human rights and impeding the exercise of the right of peoples to self-determination, July 15, 2021, UN Doc. A/76/151.

¹⁶ https://www.eeas.europa.eu/delegations/un-new-york/eu-statement-%E2%80%93-93-un-security-council-arria-formula-meeting-cyber-security_en.

¹⁷ Articles 5 and 8 of the *Draft Articles on the Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts*, *Yearbook of the International Law Commission*, 2001, vol. II, part 2; Rule 15, *Tallinn Manual 2.0*, cit.; *Symposium on Cyber Attribution*, in *AJIL Unbound by Symposium*, 2019, www.cambridge.org; J. Christoph, *Cyber Warfare*, in *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Oxford, 2015, p. 1; N. Tsagourias, M.D. Farrell, *Cyber Attribution: Technical and Legal Approaches and Challenges*, 2018, <https://sites.tufts.edu>.

¹⁸ For The NATO Cooperative Cyber Defence Centre of Excellence, *Mitigating Risks arising from False-Flag and No-Flag Cyber Attacks*, <https://ccdcoc.org>: “[I]t is not enough to just locate a source IP address (unless looking solely at active defence): the identity of the attackers must be determined, as well as the parties they were acting on behalf of must also be unmasked”; K. Mačák, *Decoding Article 8 of the International Law Commission's Articles on State Responsibility: Attribution of Cyber Operations by Non-State Actors*, in *Journal of Conflict and Security Law*, 2016, p. 405.

¹⁹ E.M. Mudrinich, *Cyber 3.0: The Department of Defense Strategy for Operating in Cyberspace and the Attribution Problem*, in *Air Force Law Review*, 2012, p. 167; K.E. Eichensehr, *The Law & Politics of Cyberattack Attribution*, in *University of California Los Angeles Law Review*, 2020, p. 67; A. Kastelic, *Non-Escalatory Attribution of International Cyber Incidents: Facts, International Law and Politics*, 2022, <https://unidir.org>.

3. The UN Contribution to the Evolution of the International Legal Landscape of Cyberspace

To address the multifaceted nature of cyber threats, the UN has consistently worked to build a consensus on the applicability of international law to activities in cyberspace. Significant contributions in this sector come from the GGE, whose reports were agreed upon by consensus in 2013, 2015, and 2021, and the OEWG, whose reports were adopted in 2021, 2022, and 2023²⁰. These two working groups, established by the UNGA, have similar mandates, although different geopolitical origins. They promote the UN non-binding norms of responsible state behaviour, based on international law, particularly the UN Charter, “which is applicable and is essential to maintaining peace, security and stability in the ICT environment”²¹.

The OEWG’s mission is to contribute to the creation of an open, safe, secure, stable, accessible, and peaceful ICT environment to maintain international peace and security by proposing an open, non-exhaustive list of rules, norms, principles of international law, and confidence-building measures and consensus-building²².

The OEWG’s confidence-building measures intend to operationalize the UN non-binding norms, particularly regarding sovereignty, non-intervention in internal and external state affairs, peaceful settlement of disputes, state responsibility, due diligence, and the application of international humanitarian law in armed conflicts²³. States recognize the importance of these discussions within the OEWG’s yearly sessions as they lead to the common understandings on how international law applies to ICT use, increasing the predictability of state behaviour, reducing the risk of miscalculation in attributing cyber activities, and clarifying the consequences of unlawful state behaviour²⁴.

4. Recent Proposals for Confidence-Building Measures to Counter Malicious Activities in Cyberspace

The OEWG has put forth several concrete and actionable proposals regarding the interpretation and application of international law principles in cyberspace, as outlined in the Zero Draft. These proposals serve as a practical checklist for implementing the UN non-binding norms.

Beginning with the notion of state sovereignty, which extends to jurisdiction over ICT infrastructure within its territory, these proposals advocate for states to apply existing

²⁰ GEE, *Report 2013*, UN Doc. A/68/243; *Report 2015*, UN Doc. A/70/174; *Report 2021*, UN Doc. A/73/512.

²¹ OEWG, *Report 2021*, UN Doc. A/75/816, Annex I, para. 7.

²²

[https://docs-library.unoda.org/OpenEnded_Working_Group_on_Information_and_Communication_Technologies_\(2021\)/Letter_from_OEWG_Chair_27_July_2023.pdf](https://docs-library.unoda.org/OpenEnded_Working_Group_on_Information_and_Communication_Technologies_(2021)/Letter_from_OEWG_Chair_27_July_2023.pdf).

²³ Letter of the OEWG Chair, fn 2, para. 35; International committee of the Red Cross, *Cyber Operations During Armed Conflicts*, 2021, <https://www.icrc.org>.

²⁴ GEE, *Official Compendium of Voluntary National Contributions on the Subject of How International Law Applies to the Use of ICTs by States*, 2021, 84, UN Doc. A/76/136.

international law obligations to protect their ICT infrastructure from cyber threats²⁵. Such measures are crucial for ensuring the prompt addressing of ICT vulnerabilities, thereby reducing the risk of exploitation by malicious actors. Timely discovery, disclosure, and addressing of ICT vulnerabilities can prevent harmful practices, foster trust and confidence, and reduce threats to international security and stability.

Furthermore, in accordance with the principle of non-intervention, states must refrain from intervening, directly or indirectly, in the internal and external affairs of other states also through ICT.

Aligned with the principle of state sovereignty, Norm C of the UN non-binding norms emphasizes that states should not knowingly allow their territory to be used for wrongful acts via ICT. Under its corollary, the principle of *due diligence principle*, states should “not conduct or knowingly support ICT activity contrary to its obligations under international law that intentionally damages critical infrastructure or otherwise impairs the use and operation of critical infrastructure to provide services to the public” of other states²⁶. In the event of malicious cyber activities occurring within or transiting through a state’s territory, the state is expected to take reasonable, proportionate, and effective measures to halt such activities, consistent with international law. However, it is not expected that the state should monitor all ICT activities within its territory.

Discussions among states also revolve around how to address the transborder nature and anonymity of ICT operations under international law, particularly concerning when malicious activities reach the threshold of the use of force and, eventually, constitute an armed attack. States are encouraged to respond to requests for assistance and mitigation from other states whose critical infrastructure has been targeted by malicious activities, especially if they pose threats to international peace and security.

States are also asked to facilitate the tracing of hostile activities on critical information infrastructures and, when appropriate, disclose this information to other states. In case of an ICT incident, the affected state should notify the state from which the hostile activity is emanating, although the receiving of the notification does not imply the acknowledgment of the responsibility on the receiving state.

In this context, the paper entitled “Draft Elements for the Open-Ended Action-Oriented Permanent Mechanism on ICT Security in the Context of International Security” proposed by the OEWG’s Chair deals with the establishment of a Permanent Mechanism on ICT Security²⁷. This mechanism, to be submitted for states’ approval in July 2024,

²⁵ Norm G of the UN non-binding norms. A.A. Donis, *International Law on Cyber Security in the Age of Digital Sovereignty*, in *E-Int relations*, 2020, www.e-ir.info; A. Kastelic, *International Cyber Operations*, 2021, p. 1, <https://www.unidir.org>.

²⁶ Norm F of the UN non-binding norms. R.J. Buchan, *Cyberspace, Non-State Actors and the Obligation to Prevent Transboundary Harm*, in *Journal of Conflict & Security Law*, 2016, pp. 429-453.

²⁷ https://docs.library.unoda.org/OpenEnded_Working_Group_on_Information_and_Communication_Technologies_-_2021/Letter_from_OEWG_Chair_1_May_2024_0.pdf. See N.M. Schmitt, *In Defense of Due Diligence in Cyberspace*, in *Yale Law Journal Forum*, 2015, p. 68; M.N. Schmitt, L. Vihul, Rule 6, *Tallin Manual 2.0*, cit., p. 30; I. Couzigou, *Securing Cyber Space: The Obligation of States to Prevent Harmful International Cyber Operations*, 2018, p. 37, <https://aura.abdn.ac.uk>.

will foster regular institutional dialogue to develop the application of international law in ICT use, particularly in responding to malicious cyber activities attributable to states. It is expected to serve as a scenario-case discussion to address such activities in accordance with states' obligations under international law.

Regarding the application of the obligation of peaceful solutions of disputes between states (Article 2, para. 3, UN Charter), the OEWG proposes the establishment of a global, inter-governmental Points of Contact (POC) directory. This directory aims to facilitate secure and direct communications between states during urgent and significant ICT incidents, helping to build confidence, de-escalate tension, and prevent misunderstandings and misperceptions that could lead to international crisis.

The manager of the POC directory will be the UN Office for Disarmament Affairs (UNODA) and the Zero Draft suggests that all interested states should nominate their national POCs. Standardized templates could further optimize direct communications between states during significant ICT incidents through the POC directory; it could ensure clarity and timeliness while maintaining flexibility and voluntariness especially in cases of urgent request.

Another notable initiative is the creation of a Global Cyber Security Cooperation Portal (GCSCP), which could complement the proposal for a repository of best practices in ICT security capacity-building. This measure aims to address the lack of awareness of existing and potential threats and the lack of technical capacities among states to detect and defend against malicious ICT activities, especially in case of developing countries.

5. Concluding remarks

The evolving cyber threat landscape presents significant challenges to international peace and security. The increasing sophistication and frequency of cyber-attacks by state and non-state actors highlight the urgent need for a robust and adaptive international legal framework. As cyber operations continue to blur the lines between conventional and unconventional warfare, the international community must work together to address these emerging threats.

Moreover, the challenges of attribution, accountability, evidentiary issue require innovative and cooperative solutions²⁸. The complexity of cyberspace demands that states not only strengthen their defensive capabilities but also engage in proactive measures to prevent cyber incidents. By adopting and operationalizing the proposed confidence-building measures, states can enhance the predictability of their behaviour in cyberspace, thereby reducing the risk of miscalculations and conflicts.

²⁸ M. Roscini, *Evidentiary Issues in International Disputes Related to State Responsibility for Cyber Operations*, in *Texas International Law Journal*, 2015, p. 233; M. Finnemore, D.B. Hollis, *Beyond Naming and Shaming: Accusations and International Law in Cybersecurity*, 2019, papers.ssrn.com.

In this scenario, the OEWG plays a crucial role in shaping this framework by promoting the implementation of voluntary non-binding norms of responsible state behaviour in cyberspace and crafting the essence of cyber diplomacy.

Key proposals from the Zero Draft, such as enhancing state sovereignty over ICT infrastructure, ensuring non-intervention, and promoting due diligence, provide a solid foundation for building trust and cooperation among states. These measures, coupled with the establishment of a global Points of Contact directory and the reaffirmation of international humanitarian law in cyberspace, offer practical steps toward reducing the risks of cyber conflicts and their humanitarian impact.

The Zero Draft of the OEWG's third annual progress report underscores the necessity of the application of these norms and proposes actionable measures to mitigate cyber threats. By fostering dialogue and consensus among UN Member States, the OEWG aims to enhance cyber international peace and security.

In conclusion, the OEWG's initiatives represent significant progress towards establishing a secure, stable, and peaceful ICT environment especially because the proposed solutions are sustainable, effective, and affordable. By embracing these proposals and fostering greater collaboration, UN Member States can ensure that the digital realm contributes to international peace and security rather than becoming a source of conflict and instability. However, the development of international cyber law faces significant challenges, and several critical factors hinder progress. For instance, states are reluctant to formalize the UN's non-binding rules into an international treaty due to geopolitical rivalries, to concerns about protecting fundamental rights and freedoms, and to unclear national positions on how international law applies to ICT activities²⁹. The path forward requires sustained commitment, cooperation, and innovation to navigate the complexities of the cyber threat landscape and to protect the integrity and stability of our interconnected world. The international community stands at a critical juncture in the governance of cyberspace next July and for the next decades.

Giugno 2024

²⁹ P. Roguski, *Application of International Law to Cyber Operations: A Comparative Analysis of States' views*, Policy Brief, The Hague Program for Cyber Norms, 2020, <https://www.thehaguecybern timerms.nl>.

Osservazioni in merito al parere consultivo del Tribunale Internazionale per il Diritto del Mare sugli obblighi degli Stati in materia di cambiamento climatico

Alessia Preti

Dottoranda in Scienze giuridiche, Università di Bologna

1. Premessa

Il 21 maggio 2024, il Tribunale Internazionale per il Diritto del Mare (“TIDM”) ha reso il proprio parere consultivo sugli obblighi degli Stati in materia di cambiamento climatico nell’ambito della Convenzione delle Nazioni Unite sul Diritto del Mare (“Convenzione”)¹, in risposta alla richiesta presentata il 12 dicembre 2022 dalla Commissione dei piccoli Stati insulari sul cambiamento climatico e il diritto internazionale².

Pur senza occuparsi dei profili di responsabilità internazionale – che non erano oggetto della richiesta di parere consultivo –, il Tribunale ha determinato quali obblighi in relazione alle emissioni di gas serra gravano in capo agli Stati alla luce della Parte XII della Convenzione dedicata alla disciplina sulla prevenzione, riduzione e controllo dell’inquinamento marino e della protezione e conservazione dell’ambiente marino³.

La rilevanza del parere emerge sotto diversi profili, che saranno oggetto di analisi nelle prossime pagine. In generale, si tratta di un traguardo encomiabile nella misura in cui lo stesso specifica e declina gli obblighi internazionali in materia di cambiamento climatico nel particolare contesto del diritto del mare, ma adoperando un approccio sinergico e sistemico, che supera i limiti di una presunta frammentazione del diritto internazionale nella prevenzione e contrasto di quella che si riconosce essere una “minaccia esistenziale”⁴. Prima di entrare nello specifico dell’analisi, avente a riguardo le conclusioni raggiunte in tema di natura e contenuto degli obblighi derivanti dalla Convenzione (paragrafo 3) e differenziazione e assistenza ai Paesi in via di sviluppo (paragrafo 4), vale la pena di chiarire quali siano i presupposti fattuali da cui il Tribunale si muove (paragrafo 2).

2. L’imprescindibilità della scienza sul clima

A più riprese il Tribunale basa il proprio parere sui report dell’*Intergovernmental Panel on Climate Change* (“[IPCC](#)”)⁵, riconoscendone il valore scientifico e l’autore-

¹ TIDM, *Richiesta di parere consultivo presentata dalla Commissione dei piccoli Stati insulari sui cambiamenti climatici e il diritto internazionale*, parere consultivo, 21 maggio 2024.

² Questa richiesta di parere consultivo al TIDM ha fatto seguito a precedenti tentativi fatti da piccoli Stati insulari nell’ambito della Assemblea Generale delle Nazioni Unite di richiesta di parere consultivo sugli obblighi internazionali in materia di cambiamento climatico alla Corte Internazionale di Giustizia (Palau nel 2011, Vanuatu nel 2018). Con la risoluzione 77/276 dell’Assemblea generale delle Nazioni Unite di marzo 2023, una richiesta di parere consultivo è stata presentata anche alla CIG.

³ Per una disamina sulla disciplina: C. Redgwell, *From Permission to Prohibition: The 1982 Convention on the Law of the Sea and Protection of the Marine Environment*, in D. Freestone, R. Barnes, D. Ong (eds.), *The Law of the Sea: Progress and Prospects*, Oxford, 2006; A. Proells (ed.), *The United Nations Convention on the Law of the Sea. A Commentary*, München-Oxford, 2017.

⁴ TIDM, *Parere consultivo* (n. 1), par. 66.

⁵ L’Intergovernmental Panel on Climate Change è un istituto internazionale che nasce nel 1988 da un’iniziativa congiunta dell’Organizzazione Meteorologica Mondiale (WMO) e del Programma delle Nazioni Unite per l’Ambiente
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

volezza⁶. Tra i dati sui quali il parere si fonda vi è l'inequivocabile nesso eziologico tra riscaldamento globale e attività umane, principali fonti di emissioni di gas a effetto serra⁷; la natura di regolatore climatico fondamentale su scale temporali da stagionali a millenarie dell'oceano⁸; la prospettazione dei rischi derivanti dagli effetti del cambiamento climatico a cui l'oceano è esposto, tra cui l'innalzamento del livello del mare, l'aumento delle ondate di calore marine, la deossigenazione e l'acidificazione delle acque⁹ – rischi ancora più elevanti nel caso si superasse il target di 1.5°C nell'innalzamento della temperatura media globale; la prevista esposizione e pericolosa vulnerabilità delle comunità negli ambienti costieri¹⁰.

Degno di nota è il riconoscimento di come la scienza climatica debba informare il contenuto delle misure che gli Stati sono tenuti a porre in essere per adempiere agli obblighi derivanti dalla Convenzione, e di come alla luce delle attuali conoscenze ci si debba servire di un approccio precauzionale.

3. Gli stringenti obblighi derivanti dalla Convenzione

Come anticipato, sono due in particolare gli ambiti normativi entro i quali al TIDM è stato richiesto di specificare gli obblighi derivanti dalla Convenzione: quello della prevenzione, riduzione e controllo dell'inquinamento marino e quello della protezione e conservazione dell'ambiente marino. Sotto il primo profilo, innanzitutto occorre sottolineare che il Tribunale ha ritenuto possibile ascrivere le emissioni antropogeniche di gas a effetto serra nella definizione di "inquinamento dell'ambiente marino", ai sensi dell'art. 1.1.4 della Convenzione¹¹. Si tratta infatti di sostanze prodotte e introdotte direttamente (o indirettamente) dall'uomo nell'ambiente marino, determinanti sullo stesso di molteplici effetti deleteri (il riscaldamento degli oceani, l'innalzamento del livello del mare, l'acidificazione delle acque).

Alla luce di tale considerazione, viene riconosciuto come, ai sensi dell'art. 194, par. 1¹², della Convenzione, gli Stati abbiano l'obbligo di adottare, individualmente o congiuntamente, tutte le misure necessarie a prevenire, ridurre e tenere sotto controllo l'inquinamento da emissioni, ovvero, di adottare misure necessarie di mitigazione. Si tratta di un obbligo di condotta che, come afferma lo stesso Tribunale – in via coerente con la propria giurisprudenza, nel parere richiamata¹³ –, non deve essere inteso come dipendente in larga misura dalla discrezionalità di uno Stato, o richiedente sforzi necessariamente minori nel raggiungere il risultato prefissato¹⁴. Il contenuto delle misure

(UNEP), con il compito di valutare l'evoluzione della scienza sul cambiamento climatico prima di sintetizzarla in un'analisi unica e completa che include valutazioni delle cause, delle implicazioni e dei possibili rimedi.

⁶ TIDM, *Parere consultivo* (n. 1), par. 48 ss.

⁷ IPCC Synthesis Report 2023, p. 42.

⁸ IPCC Report 2019, p. 78.

⁹ Ivi, p. 79.

¹⁰ Ivi, p. 5, 26.

¹¹ TIDM, *Parere consultivo* (n. 1), paragrafi 159-179.

¹² Ivi, par. 197 ss.

¹³ TIDM, Camera per la soluzione delle controversie sui fondi marini, *Responsabilità e obblighi degli Stati che sponsorizzano persone ed entità in relazione alle attività nell'area*, parere consultivo, 1° febbraio 2011.

¹⁴ TIDM, *Parere consultivo* (n. 1), par. 257.

necessarie deve anzi essere determinato oggettivamente, sulla base di precisi fattori, tra cui le conoscenze scientifiche e le regole e gli standard internazionali in materia di cambiamento climatico, i mezzi e le capacità dei singoli Stati¹⁵.

Per quanto attiene alle regole e agli standard internazionali, tra i vari strumenti in materia di cambiamento climatico¹⁶ viene riconosciuta la preminenza della Convenzione quadro sui Cambiamenti Climatici delle Nazioni Unite (“UNFCCC”)¹⁷ e dell’Accordo di Parigi¹⁸, dando particolare rilevanza ai *target* di temperatura e alle tempistiche degli scenari di emissione stabiliti da quest’ultimo¹⁹. Tuttavia, il Tribunale non ritiene che semplicemente rispettando gli obblighi derivanti dall’Accordo di Parigi – che in materia di mitigazione lascia a ciascuno Stato la determinazione del livello di ambizione dei propri sforzi²⁰ – possano dirsi soddisfatti gli obblighi imposti dalla Convenzione²¹. I due Trattati sono infatti distinti tra loro, sebbene l’Accordo debba considerarsi complementare alla disciplina della Convenzione ex art. 194: pur adempiendo all’Accordo, uno Stato potrebbe vedere coinvolta la propria responsabilità internazionale qualora l’azione di mitigazione attuata non soddisfi quanto richiesto dalla Convenzione. Viene dunque rigettata anche la tesi secondo cui l’Accordo di Parigi, quale *lex specialis*, modificerebbe o limiterebbe la portata degli obblighi derivanti dalla Convenzione, quale *lex generalis*²².

Nel riconoscere il carattere di *due diligence* degli obblighi derivanti dall’art. 194, oltre che alla propria giurisprudenza, il Tribunale si richiama alla giurisprudenza della Corte Internazionale di Giustizia nel caso *Pulp Mills*²³ e afferma come lo stesso richieda che ciascuno Stato metta in atto un sistema nazionale comprensivo di legislazione, procedure amministrative e meccanismi di esecuzione necessari per regolare le attività in questione. Successivamente, con riferimento al parere consultivo della Camera per la soluzione delle controversie sui fondi marini nel caso *Responsabilità nell’Area*, viene ribadito il carattere variabile dello standard di *due diligence* a seconda delle circostanze del contesto di applicazione dell’obbligo in questione²⁴. Si afferma quindi che, alla luce delle gravi conseguenze per l’ambiente marino se l’aumento della temperatura globale superasse 1,5°C, lo standard di diligenza che gli Stati devono esercitare in relazione all’inquinamento marino da emissioni antropogeniche di gas serra debba essere rigoroso²⁵.

Quanto indicato sinora sul contenuto e carattere degli obblighi gravanti in capo agli Stati si applica ugualmente al par. 2 dell’art. 194, con la precisazione che, trattando quest’ultimo della prevenzione di danni da inquinamento e di diffusione di inquinamento da incidenti in ambito transfrontaliero, lo standard di diligenza richiesto potrà essere

¹⁵ Ivi, par. 206 s.

¹⁶ Il Tribunale ha sottolineato la rilevanza di altri trattati, come l’allegato VI della Convenzione MARPOL, l’allegato 16 della Convenzione di Chicago, che richiedono il controllo dell’inquinamento da parte di navi e aeromobili, e il Protocollo di Montreal.

¹⁷ United Nations Framework Convention on Climate Change, 9 maggio 1992.

¹⁸ Adozione dell’Accordo di Parigi, Decisione 1/CP.21, 12 dicembre 2015, Doc. FCCC/CP/2015/L.9.

¹⁹ TIDM, *Parere consultivo*, par. 215.

²⁰ Accordo di Parigi (n. 18), art. 4, par. 2.

²¹ TIDM, *Parere consultivo* (n. 1), par. 223.

²² Ivi, par. 224.

²³ Ivi, par. 225 con richiamo alla sentenza della CIG del 20 aprile 2010 nel caso *Pulp Mills on the River Uruguay*.

²⁴ Ivi, par. 239 con richiamo al parere consultivo della Camera per la risoluzione delle controversie sui fondali marini *Responsabilità nell’Area*.

²⁵ Ivi, par. 241.

ancora più elevato²⁶. Il Tribunale conclude l'analisi relativa all'art. 194 prendendo in considerazione previsioni successive che ne integrano il contenuto, regolanti specifiche fonti di inquinamento. In particolare, riconoscendo l'inquinamento da emissioni di gas a effetto serra come integrante le fattispecie di cui agli articoli 207 (inquinamento da attività terrestri), 211 (inquinamento da navi), 212 (inquinamento da o attraverso l'atmosfera), il Tribunale specifica più nel dettaglio il contenuto delle misure necessarie a cui gli Stati sono tenuti e, adottando un approccio sinergico, ne informa il contenuto con riferimento alla UNFCCC e Accordo di Parigi, alla Convenzione MARPOL²⁷ e alla Convenzione di Chicago²⁸.

In merito alla disciplina sulla protezione e conservazione dell'ambiente marino, previsione centrale è l'art. 192, la cui ampia portata di applicazione, comprendente ogni tipo di danno o minaccia all'ambiente marino, copre anche gli impatti derivanti dal cambiamento climatico²⁹. Oltre che con l'adozione di misure di mitigazione, gli obblighi di cui all'art. 192 sono soddisfatti con l'implementazione di azioni di resilienza e adattamento come descritte dai trattati sul cambiamento climatico. Inoltre, a declinazione di detti obblighi generali, l'art. 194, par. 5, impone quello più specifico di protezione e conservazione degli ecosistemi fragili e degli habitat di specie a rischio di estinzione dagli effetti del cambiamento climatico.

Anche sotto questo secondo – più ampio – punto di vista normativo, gli obblighi in questione sono obblighi di condotta. Alla luce dei gravi impatti del cambiamento climatico sull'ambiente marino studiati dall'IPCC e tenuto conto del carattere irreversibile dei danni ambientali, lo standard di *due diligence* si ritiene dover essere rigoroso³⁰. Particolarmente degno di nota è poi l'espresso riconoscimento di come l'obbligo di adottare le misure necessarie a proteggere e preservare l'ambiente marino imponga agli Stati di garantire che anche gli attori non statali sotto la loro giurisdizione o controllo si conformino a tali misure³¹.

4. Obblighi differenziati e necessaria assistenza ai Paesi in via di sviluppo

Come si è dato modo di evidenziare, nella definizione degli obblighi degli Stati parte della Convenzione il Tribunale si riferisce ampiamente ai trattati in materia di cambiamento climatico. Lo stesso riconosce come nella UNFCCC e nell'Accordo di Parigi, uno dei principi chiave sia quello delle responsabilità comuni ma differenziate e rispettive capacità degli Stati. Sebbene detto principio non trovi espressa formulazione

²⁶ Ivi, par. 256.

²⁷ Convenzione internazionale per la prevenzione dell'inquinamento causato dalle navi (MARPOL), 17 febbraio 1973, si veda G.M. Farnelli, A. Tanzi, *Convention on the Prevention of Marine Pollution by Dumping of Wastes and Other Matter 1972 and 1996 Protocol*, in M. Faure (ed.), *Elgar Encyclopedia of Environmental Law*, Cheltenham, 2017; nonché M. Fitzmaurice, *The International Convention for the Prevention of Pollution from Ships (MARPOL)*, in D. Attard, M. Fitzmaurice, D.R. Rothwell (eds.), *The ILM Manual on International Maritime Law. Vol. 1: The Law of the Sea*, Oxford, 2014.

²⁸ Convenzione sull'aviazione civile internazionale (Convenzione di Chicago), 7 dicembre 1944, 15 UNTS 295, si veda R. Abeyratne, *Convention on International Civil Aviation: a commentary*, Cham, 2013.

²⁹ TIDM, *Parere consultivo* (n. 1), paragrafi 385, 388.

³⁰ Ivi, par. 398.

³¹ Ivi, par. 396.

nella Convenzione, si afferma che alcuni elementi alla base dello stesso siano rinvenibili anche negli obblighi di prevenzione, riduzione e controllo dell'inquinamento marino, nella misura in cui gli stessi richiedono agli Stati di prendere le necessarie misure utilizzando a tal fine «i migliori mezzi praticabili a loro disposizione» e «secondo le loro capacità». In questo senso, senza che ciò giustifichi casi di completa inerzia, viene precisato come la portata degli obblighi in capo agli Stati possa variare a seconda del proprio livello di sviluppo³². Non solo: sugli Stati che si trovano maggiormente in grado di affrontare le loro responsabilità ambientali grava anche un obbligo di assistenza – tecnica, finanziaria e di *capacity building* – per consentire agli Stati in via di sviluppo di far fronte all'inquinamento marino causato dalle emissioni di gas serra e di contribuire alla protezione e conservazione dell'ambiente marino³³.

5. Brevi osservazioni conclusive

In conclusione, adottando un approccio sinergico e sistemico, il Tribunale ha corroborato le premesse giuridiche affinché la risposta internazionale al cambiamento climatico sia scientificamente informata, rifletta al meglio l'interconnessione tra rilevanti regimi normativi – e quindi tra i diversi interessi in gioco – e non manchi di ambizione. Con l'auspicio che lo stesso approccio possa essere condiviso dalla Corte Internazionale di Giustizia nel proprio parere consultivo sugli obblighi internazionali in tema di cambiamento climatico, rimarrà poi da vedere quanto i recenti sviluppi impatteranno effettivamente sull'azione degli Stati.

Giugno 2024

³² Ivi, par. 229.

³³ Ivi, par. 326.



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 2-2023



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**, *Ordinario di Diritto internazionale, Università degli Studi di Bari Aldo Moro e Redattore capo della Rivista della SIOI "La Comunità Internazionale"*.

Comitato scientifico: Prof. **Nino Ali**, *Università degli Studi di Trento*; Prof.ssa **Ida Caracciolo**, *Università degli Studi della Campania "Luigi Vanvitelli"*; Prof. **Giovanni Cellamare**, *Università degli Studi di Bari Aldo Moro*; Prof. **Andrea Ciccarelli**, *Università degli Studi di Teramo*; Prof. **Massimo Fragola**, *Seminario Permanente di Studi internazionali*; Prof. **Giuseppe Gioffredi**, *Università del Salento*; 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 2-2023

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 2023 Editoriale Scientifica srl
Via San Biagio dei Librai, 39
89138 - Napoli
ISBN 979-12-5976-833-9

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

INDICE

Presentazione del Working Paper (Pietro Gargiulo, Ivan Ingravallo)

FRANCESCO VIGGIANI – Il regolamento Dublino III: istruzioni per l’uso. Tra conferme del passato e nuove preoccupazioni sul versante europeo dell’immigrazione.

IVAN INGRAVALLO – Osservazioni sulla missione EUMAM Ucraina.

CLAUDIO DI TURI – Il nesso tra pace, conflitti armati e sicurezza alimentare internazionale in un recente *Statement* del Presidente del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite.

GIANPAOLO MARIA RUOTOLO – *(Not) The End of Human Race*: la Dichiarazione di Bletchey avvia la cooperazione internazionale in materia di intelligenza artificiale.

IVAN INGRAVALLO – Quali prospettive per una operazione di pace dell’ONU a Gaza?

ROSA STELLA DE FAZIO – Osservazioni in merito al Trattato sull’alto mare.

PIETRO GARGIULO – Riflessioni sul futuro dell’integrazione europea tra “passato e presente”.

LAURA RESTUCCIA – I confini dei diritti: la reintroduzione dei controlli alla frontiera italo-slovena.

LAURA MONTANARI – Il nuovo cantiere sulle riforme dei Trattati europei: quello che non ho trovato.

MARIANO MANUEL BARTIROMO – I canali di ingresso legale per persone bisognose di protezione internazionale nelle politiche dell’UE.

ROBERTO VIRZO – Il G7 e il multilateralismo.

ANTONIO J. PALMA – La crisi ucraina negli atti del G7 di Hiroshima del 2023.

GIUSEPPE GALLO – Disarmo nucleare e Non-proliferazione al G7 di Hiroshima 2023.

Presentazione del Working Paper

Il presente *working paper* raccoglie i tredici contributi apparsi nel periodo da settembre a dicembre 2023 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 è noto, il progetto che ci caratterizza è volto a promuovere la diffusione di analisi sulle attività delle organizzazioni internazionali su aspetti di interesse prioritario per la politica estera italiana, con un approccio allo stesso tempo scientifico/accademico e divulgativo.

L'Osservatorio, quindi, intende contribuire alla diffusione delle analisi sui principali problemi della realtà internazionale attuale, anche in ragione del fatto che le organizzazioni internazionali con le loro attività contribuiscono all'approfondimento di temi di grande interesse per gli studiosi di diverse discipline.

Si tratta di un obiettivo che rientra nelle finalità istituzionali della Società Italiana per l'Organizzazione Internazionale (SIOI), in quanto ente che si dedica sin dalla sua istituzione alla promozione della ricerca, della formazione e dell'informazione sui temi relativi alla cooperazione internazionale istituzionalizzata.

I contributi raccolti in questo *working paper* affrontano molteplici tematiche di interesse per la politica estera del nostro Paese, tutte legate a questioni di scottante attualità. Un'attenzione particolare è stata rivolta alle questioni che discendono da alcuni pericolosi conflitti attualmente in atto: quello in Ucraina (la missione EUMAM; il nesso tra pace, conflitti armati e sicurezza alimentare) e quello a Gaza (le prospettive per una operazione di pace dell'ONU).

Per quanto concerne l'Unione europea, l'attenzione è stata rivolta alle iniziative relative al futuro dell'integrazione europea attraverso l'esame dei documenti più recenti proposti per la modifica dei Trattati. Una specifica attenzione è stata dedicata anche al tema delle politiche migratorie dell'Unione europea attraverso l'esame del Regolamento Dublino III e le iniziative relative ai canali di ingresso per le persone bisognose di protezione internazionale.

L'Osservatorio, inoltre, ha continuato a prestare attenzione al tema della cooperazione internazionale in materia di intelligenza artificiale.

Infine, è stata avviata la riflessione sui temi attinenti al G7 2024 che, come noto, si svolgerà sotto la Presidenza dell'Italia. Tali attività sono svolte in collaborazione con l'Università degli Studi di Bari Aldo Moro.

In questo *working paper* sono stati pubblicati tre lavori che offrono: un inquadramento di carattere giuridico-internazionale sul G7, anche al fine di indicarne il ruolo e le competenze; la ricostruzione delle prese di posizione del G7 2023 in relazione

alla crisi in Ucraina; gli esiti del G7 2023 in relazione al disarmo nucleare e alla non-proliferazione.

Ancora una volta la SIOI coglie l'occasione per 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.

Pietro Gargiulo, Ivan Ingravallo

Il regolamento Dublino III: istruzioni per l'uso. Tra conferme del passato e nuove preoccupazioni sul versante europeo dell'immigrazione

Francesco Viggiani

Ph.D. in Diritto Internazionale, Università del Salento

1. Premessa - La storia recente del regolamento (UE) n. 604/2013¹ ha visto contrapporsi in un acceso dibattito diverse posizioni dottrinali e giurisprudenziali concernenti talune disposizioni dallo stesso previste. Meritano particolare attenzione, in questa sede, le perplessità ermeneutiche sollevate alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea (CGUE) da parte di diversi organi giurisdizionali italiani. Tali rinvii pregiudiziali (*ex art. 267 TFUE*), successivamente riuniti in un unico procedimento², possono essere suddivisi concettualmente in due macro-tematiche: questione A) relativa alla violazione degli obblighi informativi e del colloquio nelle procedure di “presa” o “ripresa” in carico; questione B) riguardante il divieto di *refoulement* “indiretto” alla luce del principio del “ricorso effettivo”. Pertanto, la breve analisi che seguirà prenderà le mosse da tali incertezze, per poi giungere ad una lettura “ragionata” delle conclusioni delineate dall'Avvocato Generale sui vari punti oggetto di causa³. L'intento precipuo del contributo consiste nel cercare di decifrare, in un'ottica più ampia e generalista, l'attuale posizione che l'UE sembra assumere in tema di politiche migratorie.

2. Questione A) - Come anticipato, il perimetro nel quale si colloca la prima “*causa pendente*” in discorso attiene alle procedure stabilite dall'articolo 18 del regolamento Dublino III⁴. In particolar modo, i dubbi emersi riguardano la procedura di “ripresa” in

¹ Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio del 16 giugno 2013, che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo o da un apolide. Tale fonte normativa, meglio conosciuta come “Regolamento Dublino III”, propone una rifusione del precedente Regolamento (CE) n. 343/2003 del Consiglio, del 18 febbraio 2003 – “Regolamento Dublino II” –, pensato per lo stesso scopo.

² Cause riunite Tribunale di Catanzaro C-228/21, Tribunale di Roma C-254/21, Tribunale di Firenze C-297/21, Tribunale di Milano C-315/21 e Tribunale di Trieste C-328/21.

³ Conclusioni Avvocato Generale Juliane Kokott, presentate il 20 aprile 2023, disponibili su: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:62021CC0228>.

⁴ Regolamento (UE) n. 604/2013, articolo 18 - Obblighi dello Stato membro competente. «1. Lo Stato membro competente in forza del presente regolamento è tenuto a: a) prendere in carico, alle condizioni specificate negli articoli 21, 22 e 29, il richiedente che ha presentato domanda in un altro Stato membro; b) riprendere in carico, alle condizioni di cui agli articoli 23, 24, 25 e 29, il richiedente la cui domanda è in corso d'esame e che ha presentato domanda in un altro Stato membro oppure si trova nel territorio di un altro Stato membro senza un titolo di soggiorno; c) riprendere in carico, alle condizioni di cui agli articoli 23, 24, 25 e 29, un cittadino di un paese terzo o un apolide che ha ritirato la sua domanda in corso d'esame e che ha presentato una domanda in un altro Stato membro o che si trova nel territorio di un altro Stato membro senza un titolo di soggiorno; d) riprendere in carico, alle condizioni di cui agli articoli 23, 24, 25 e 29, un cittadino di un paese terzo o un apolide del quale è stata respinta la domanda e che ha presentato domanda in un altro Stato membro oppure si trova nel territorio di un altro Stato membro senza un titolo di soggiorno. 2. Per quanto riguarda i casi che rientrano nell'ambito di applicazione del paragrafo 1, lettere a) e b), lo Stato membro competente esamina o porta a termine l'esame della domanda di protezione internazionale presentata dal richiedente. Nei casi che rientrano nell'ambito di applicazione del paragrafo 1, lettera c), qualora lo Stato membro competente abbia interrotto l'esame di una domanda in seguito al ritiro di quest'ultima da parte del richiedente, prima di una decisione sul merito di primo grado, detto Stato membro provvede affinché al richiedente sia concesso il diritto di chiedere che l'esame della domanda sia portato a termine o di presentare una nuova domanda di protezione internazionale, che non sarà trattata come domanda reiterata di cui alla direttiva 2013/32/UE. In tali casi gli Stati membri provvedono affinché l'esame della domanda sia portato a termine. Nei casi che rientrano nell'ambito di applicazione del paragrafo 1, lettera d), qualora la domanda sia stata respinta solo in primo grado, lo Stato membro competente assicura che l'interessato

carico: ovvero, la procedura concernente i casi in cui un richiedente asilo, dopo aver presentato domanda di protezione internazionale in un primo Stato membro (c.d. “richiesto”), presenti una seconda domanda in un altro Stato membro (c.d. “richiedente”), ovvero *quivi* vi soggiorni senza alcun titolo legittimante la sua presenza. Qualora, dunque, immessi i dati nel sistema centrale “Eurodac”⁵, lo Stato richiedente si trovi dinanzi ad una di queste circostanze potrà, per il tramite dell’Unità Dublino – nel caso dell’Italia, incardinata presso il Ministero dell’Interno –, chiedere al primo Stato adito di riprendere in carico il richiedente e, conseguentemente l’accettazione da parte di quest’ultimo, emettere il provvedimento di trasferimento per effetto del quale il richiedente deve far ritorno nel territorio del primo Stato (*ex art. 26 Regolamento Dublino III*).

Spesso, però, in casi come quelli testé indicati il secondo Stato non garantisce al richiedente di essere ascoltato tramite un colloquio personale, come previsto dall’articolo 5 del regolamento Dublino III; ovvero omette di consegnare al richiedente il c.d. “opuscolo comune” (*ex artt. 4 reg. UE n. 604/2013 e 29 reg. UE n. 603/2013*) contenente tutte le informazioni utili per lo stesso e per determinare correttamente la competenza in materia di protezione internazionale.

Ed ecco il nocciolo della questione.

Alcuni giudici italiani – di merito quanto di legittimità⁶ – si sono rivolti alla CGUE chiedendo: *a)* se tali obblighi debbano valere anche per lo Stato richiedente nelle procedure di “ripresa” in carico; *b)* in caso di risposta affermativa, «[...] chiedono altresì se un ricorso avverso una decisione di trasferimento possa basarsi su una violazione di tali obblighi e [, se sì, *c)*] quali siano le conseguenze di una siffatta violazione sulla decisione di trasferimento»⁷.

Sul punto si possono evidenziare tre posizioni diverse.

La prima è quella prospettata dalla Commissione Europea e dall’Italia, secondo cui «[...] la procedura di ripresa in carico sarebbe applicabile principalmente a situazioni in cui lo Stato membro competente [sia] già determinato. Pertanto, in tale procedimento non sarebbe più necessario fornire tutte le informazioni relative alla determinazione dello Stato membro. Dovrebbe essere invece sufficiente informare gli interessati degli aspetti

abbia o abbia avuto la possibilità di ricorrere a un mezzo di impugnazione efficace ai sensi dell’articolo 46 della direttiva 2013/32/UE».

⁵ Il sistema delineato dal regolamento (UE) n. 603/2013 (c.d. Regolamento “Eurodac”), disciplina l’istituzione di una banca dati per il confronto delle impronte digitali per l’efficace applicazione del regolamento Dublino III. Ai sensi dell’articolo 9, paragrafo 1: «[c]iascuno Stato membro procede tempestivamente al rilevamento delle impronte digitali di tutte le dita di ogni richiedente protezione internazionale di età non inferiore a 14 anni, non appena possibile e in ogni caso entro 72 ore dalla presentazione della domanda di protezione internazionale ai sensi dell’articolo 20, paragrafo 2, del regolamento (UE) n. 604/2013, trasmette tali dati al sistema centrale insieme ai dati di cui all’articolo 11, lettere da b) a g), del presente regolamento». Secondo l’articolo 17, paragrafo 1: «[a] fine di stabilire se un cittadino di un paese terzo o un apolide soggiornante irregolarmente nel suo territorio abbia precedentemente presentato una domanda di protezione internazionale in un altro Stato membro, ciascuno Stato membro può trasmettere al sistema centrale qualsiasi dato relativo alle impronte digitali eventualmente rilevate di tale cittadino di paese terzo o apolide, purché di età non inferiore a 14 anni, insieme al numero di riferimento assegnato».

⁶ Cause nn. C-228/21, C-315/21 e C-328/21.

⁷ Conclusioni Avvocato Generale Juliane Kokott, punti 63, 64.

che essi possono ancora far valere in tale fase del procedimento»⁸. Il perno sul quale tale punto di vista poggia la sua argomentazione attiene, in particolar modo, alla pronuncia che la Corte di Giustizia emanò nel caso *H. e R.*, dove ebbe modo di specificare che in questi casi, come nel caso di cui all'art. 20, par. 5 del regolamento Dublino III, «[...] non occorre procedere ad una nuova applicazione delle norme che disciplinano la procedura di determinazione della competenza»⁹.

A tale posizione fanno da contraltare altre due interpretazioni che, anche se tra loro differenti, segnano dei risultati diametralmente opposti a quello appena descritto. Queste vengono indicate da taluni¹⁰, rispettivamente, tesi “formalistica” e tesi “sostanzialistica”.

Secondo il primo orientamento le disposizioni in esame vanno lette alla luce della volontà espressa dal Legislatore europeo per il tramite del regolamento che le contiene, ovvero: «[...] coinvolgere in tale procedura i richiedenti asilo, obbligando gli Stati membri a informarli dei criteri di competenza e a offrire loro l'opportunità di presentare le informazioni che consentano la corretta applicazione di tali criteri, nonché garantendo loro un diritto di ricorso effettivo avverso la decisione di trasferimento eventualmente adottata in esito al procedimento»¹¹. Pertanto, il carattere essenziale e inderogabile di tali disposizioni comporterebbe, qualora venissero violate dallo Stato europeo obbligato, l'illegittimità del provvedimento di trasferimento, non potendo assumere alcuna rilevanza “sanatoria” né la consegna dell'opuscolo allegato al c.d. “modello C-3” – perché di diverso contenuto –, né tantomeno la conoscenza dei diritti acquisita *aliunde* da parte del richiedente, o il solo colloquio personale (*ex art. 5*), pur se posto in presenza di un mediatore culturale¹².

Seguendo la tesi “sostanzialistica”, invece, i vizi conseguenti la mancata consegna dell'opuscolo comune, quanto dell'escussione tramite colloquio personale, possono essere superati, e quindi sanati, non comportando un annullamento del provvedimento di trasferimento *ipso facto*. Il percorso argomentativo utilizzato in questi casi poggia le sue radici sul principio di tassatività delle nullità degli atti e sul fatto che l'obbligo informativo in discorso sia di fatto strumentale al regolamento di competenze tra più Stati europei chiamati a decidere dallo stesso richiedente in merito alla sua situazione. Sulla base di questi due presupposti, dunque, in sede di impugnazione del provvedimento di trasferimento, basata sulla violazione di quanto disposto dalla norma in commento – al pari del dettame dell'articolo 5 –, il giudice ordinario potrebbe dichiarare l'illegittimità di detto provvedimento solo se, valutando le informazioni che il richiedente avrebbe rivelato

⁸ *Ibidem*, punto 77.

⁹ CGUE, sentenza del 2 aprile 2019, *Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie c. H. e R.*, cause riunite nn. C-582/17 e C-583/17, punti 51, 52, 61-67, 80. Citata in *ibidem*, punto 78.

¹⁰ Cfr., tra gli altri, G. FAMIGLIETTI, *Il procedimento di determinazione dello stato competente nel più ampio disegno di giurisdizionalizzazione dell'esame della domanda di protezione internazionale*, marzo 2020, disponibile su: https://giurcost.org/contents/giurcost/LIBERAMICORUM/famiglietti_scrittiCostanzo.pdf; G. MICHELINI, *Dublino, Lussemburgo, Bruxelles. Le Corti italiane interrogano la CGUE sui criteri di determinazione dello Stato UE competente all'esame delle domande di protezione internazionale*, disponibile su: www.questionegiustizia.it.

¹¹ Così CGUE, sentenza del 7 giugno 2016, *Ghezelbash c. Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie*, causa n. C-63/15, punto 51, citata in Conclusioni Avvocato Generale Juliane Kokott, punto 3.

¹² In tal senso, Trib. Catanzaro, decreto del 25 marzo 2022; Trib. Milano, decreto del 27 maggio 2019; Cass., Sez. II Civ., sentenza n. 17963/20 del 27 agosto 2020; Cass., sentenza n. 24040 /21 sez. II, 06 settembre 2021; Cons. St., Sez. III, sentenza n. 6055 del 24 ottobre 2018; Cons. St., Sez. III, sentenza n. 4199 del 08 settembre 2015.

qualora fosse stato informato compiutamente, fosse giunto ad una decisione diversa rispetto a quella oggetto di doglianza¹³.

Giunti sin qui, non resta che scoprire quale di queste strade sia stata intrapresa dall'Avvocato Generale Kokott.

3. Conferme del passato - Partendo dal presupposto che, secondo quanto espresso nelle conclusioni in commento, anche nel procedimento di “ripresa” in carico si possano ancora dedurre ulteriori elementi da parte dei richiedente¹⁴ – tra cui quelli previsti dalla lettera dell'articolo 7, paragrafo 3, del regolamento¹⁵ –, «[...] risulta che l'articolo 4 del regolamento Dublino III deve essere interpretato nel senso che l'obbligo di fornire le informazioni ivi previste sussiste sia nelle ipotesi di cui all'articolo 20, paragrafo 1, e all'articolo 18, paragrafo 1, lettera a), sia in quelle di cui all'articolo 20, paragrafo 5, e all'articolo 18, paragrafo 1, lettere da b) a d), di tale regolamento»¹⁶. Per contro, «[i]nformare i richiedenti in modo selettivo [su soli elementi che possono ancora risultare utili ai fini della competenza o del trasferimento], come proposto dalla Commissione e dall'Italia, risulta [...] di difficile attuazione, perché esiste un solo opuscolo comune»¹⁷. In altre parole, l'obbligo informativo persiste anche per lo Stato richiedente, soprattutto in considerazione del fatto che, logicamente, non sa «[...] se i richiedenti asilo [abbiano] già ricevuto una volta l'opuscolo informativo»¹⁸.

Di conseguenza, il vizio dell'articolo 4 – e parallelamente dell'articolo 29 regolamento Eurodac¹⁹ – può essere fatto valere nell'ambito del ricorso avverso la decisione di trasferimento, *ex art. 27* del regolamento Dublino III²⁰; tuttavia, questo «[...] non significa necessariamente che la decisione di trasferimento debba essere annullata e che la competenza per l'esame della domanda si trasferisca allo Stato membro

¹³ Seguono questo filone interpretativo: Trib. Trieste, ordinanza del 02 aprile 2021; Trib. Bologna, ordinanza del 24 marzo 2022; Cass., Sez. II Civ., ordinanza n. 8668 del 29 marzo 2021; Cass., Sez. I sezione civile, n. 21920 del 17 settembre 2020; CGUE, Grande sezione, sentenza del 26 luglio 2017, *Mengesteab c. Bundesrepublik Deutschland*, causa n. C-670/16, punti 47, 48; CGUE, Grande Sezione, sentenza del 7 giugno 2016, *Karim c. Migrationsverket*, causa n. C-155/15, punto 22; CGUE, sentenza del 3 luglio 2014, *Kamino International Logistics BV e Datema Hellmann Worldwide Logistics BV c. Staatssecretaris van Financiën*, cause nn. C-129/13 e C-130/13, punto 82; Conclusioni Avvocato Generale Melchior Wathelet, presentate il 25 febbraio 2014, *Kamino International Logistics BV e Datema Hellmann Worldwide Logistics BV*, cause nn. C-129/13 e C-130/13, punti 80, 86; CGUE, sentenza del 10 settembre 2013, *G. e R. c. Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie*, causa n. C-383/13 PPU, punto 38; CGUE, sentenza del 10 luglio 1980, *Distillers Company c. Commissione*, causa n. 30/78, punto 26.

¹⁴ Così conclusioni Avvocato Generale Juliane Kokott, punti 81-84, 88, 90.

¹⁵ Regolamento (UE) n. 604/2013, articolo 7, paragrafo 3: «[a]i fini dell'applicazione dei criteri di cui agli articoli 8, 10 e 16, gli Stati membri tengono conto di qualsiasi elemento di prova disponibile per quanto riguarda la presenza nel territorio di uno Stato membro, di familiari, parenti o persone legate da altri vincoli di parentela con il richiedente, a condizione che tali prove siano prodotte prima che un altro Stato membro accolga la richiesta di presa o ripresa in carico dell'interessato ai sensi, rispettivamente, degli articoli 22 e 25, e che le precedenti domande di protezione internazionale del richiedente non siano state ancora oggetto di una prima decisione sul merito».

¹⁶ Conclusioni Avvocato Generale Juliane Kokott, punto 101.

¹⁷ *Ibidem*, punto 94.

¹⁸ *Ibidem*, punto 95.

¹⁹ *Ibidem*, punti 116-120.

²⁰ *Ibidem*, punto 103.

richiedente»²¹, anche perché, il regolamento in questione «[...] non prevede alcun tipo di conseguenza giuridica al riguardo»²².

Quale, dunque, la strada consigliata dall'Avvocato Generale per i vizi informativi ed il mancato colloquio?

Volendo sussumere la risposta in una delle tre posizioni indicate in precedenza, non si avrebbe difficoltà alcuna a considerarla come affine alla tesi “sostanzialistica”. Ed invero, nelle conclusioni si legge che le violazioni dell'articolo 4 possono determinare «[...] l'annullamento della decisione di trasferimento solo se, a causa della mancata comunicazione delle informazioni indicate in tale disposizione, non è stato possibile dedurre un elemento atto a impedire il trasferimento verso lo Stato membro richiesto e se tale vizio non può essere sanato nell'ambito del procedimento di controllo giurisdizionale di tale decisione ai sensi dell'articolo 27»²³. Lo stesso vale per l'infrazione dell'articolo 5, che comporterebbe l'annullamento della decisione, a meno che l'intervista possa ancora aver luogo e che, nonostante i motivi addotti in questa sede, la decisione non avrebbe avuto un esito differente. Inoltre, se nessuna impugnazione avverso il provvedimento di trasferimento dovesse intraprendersi, questo diventerà definitiva anche in assenza di un colloquio, purché siano state fornite tutte le informazioni sui rimedi esperibili²⁴.

Tali soluzioni non sorprendono affatto, e questo perché, come lo stesso Avvocato Generale ricorda, l'identico ragionamento venne già adoperato in passato dalla CGUE per il mancato colloquio quale *vulnus* del diritto di difesa²⁵. In effetti, risulta granitica la giurisprudenza in merito, a mente della quale, per l'appunto, si parlerà di annullamento del provvedimento adottato soltanto se, in mancanza di siffatta irregolarità, tale procedimento avrebbe potuto comportare un risultato diverso²⁶.

Da questo punto di vista, dunque, le “conferme del passato” sembrano così prevedibili – quasi scontate – da mettere in dubbio la necessità stessa della rimessione alla Corte di Giustizia, special modo in considerazione dei c.d. “criteri Cilfit”, secondo i quali i giudici nazionali di ultima istanza – e tanto più se di prime cure – non sono soggetti all'obbligo del rinvio pregiudiziale allorquando sussista una di queste situazioni: *i*) la questione non è rilevante per dirimere la controversia; *ii*) la disposizione del diritto

²¹ *Ibidem*, punti 105 e 112.

²² *Ibidem*, punto 106.

²³ *Ibidem*, punto 107.

²⁴ *Ibidem*, punto 150. Il senso del passaggio è reso con maggior fedeltà in lingua inglese: «[...] unless the personal interview can instead be held, in a manner affording the required procedural guarantees, in the procedure for the judicial review of that decision that is provided for in Article 27, and it so transpires that, notwithstanding the arguments put forward in that interview, no other decision can be taken in the matter. If no action is brought against the transfer decision, however, the latter may become final even in the absence of a personal interview, provided that information on the remedies available was duly provided».

²⁵ *Ibidem*, punto 107, dove si richiama CGUE, sentenza del 10 settembre 2013, *G. e R. c. Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie*, causa n. C-383/13 PPU, punto 38.

²⁶ Si veda, tra le altre, CGUE, sentenza del 10 luglio 1980, *Distillers Company c. Commissione*, causa n. 30/78, punto 26; Conclusioni Avvocato Generale Melchior Wathelet, presentate il 25 febbraio 2014, *Kamino International Logistics BV e Datema Hellmann Worldwide Logistics BV*, cause nn. C-129/13 e C-130/13, punti 80, 86; CGUE, sentenza del 3 luglio 2014, *Kamino International Logistics BV e Datema Hellmann Worldwide Logistics BV c. Staatssecretaris van Financiën*, cause nn. C-129/13 e C-130/13, punto 82.

dell'Unione di cui trattasi è già stata oggetto di interpretazione da parte della Corte; *iii*) la corretta interpretazione del diritto dell'Unione si impone con tale evidenza da non lasciar adito a ragionevoli dubbi²⁷.

4. Questione B) - Pur rimanendo nell'ambito dell'articolo 27, con questo secondo passaggio i giudici italiani di rinvio²⁸ è come se, in un certo qual modo, abbiano elevato la questione ad di un livello ermeneutico ancora più profondo e complesso rispetto al punto precedente. In questo caso, invero, le perplessità interpretative non si fermano “semplicemente” alle conseguenze derivanti dalla violazione di determinati obblighi che possono delinearsi in sede di impugnazione giurisdizionale del provvedimento di trasferimento; essi vanno oltre: chiedendosi quale sia il “punto massimo” a cui il principio del c.d. “ricorso effettivo” *ex art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea (CDFUE)*²⁹ possa – o debba – spingere il giudice di merito dello Stato UE richiedente nella valutazione in tale sede.

A tal proposito, ad essere oggetto di analisi sono gli articoli 3, paragrafo 2³⁰; 17, paragrafo 1³¹ e 27, paragrafo 1³² del regolamento (UE) n. 604/13, letti in combinato con alcuni principi fondamentali del Sistema CEAS, come il *non-refoulement*, da un lato, e quello della reciproca fiducia tra gli Stati membri, dall'altro. Viene chiesto alla CGUE in che modo o, meglio, sino a che punto, il giudice dello Stato richiedente possa derogare alla regola stabilita dall'articolo 3, paragrafo 1, del regolamento Dublino III – secondo cui «[u]na domanda d'asilo è esaminata da un solo Stato membro, che è quello individuato come Stato competente in base ai criteri enunciati al capo III» – per il tramite degli articoli 3(2) e 17(1).

²⁷ Cfr. CGUE, Grande Sezione, sentenza del 6 ottobre 1982, *Cilfit e al.*, causa n. 283/81, come ribadita dalla più recente CGUE, sentenza del 6 ottobre 2021, *Consorzio Italian Management*, causa n. C-561/19.

²⁸ Cause nn. C-254/21, C-297/21 e C-315/21.

²⁹ Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea (CDFUE), articolo 47 - Diritto a un ricorso effettivo e a un giudice imparziale: «[o]gni persona i cui diritti e le cui libertà garantiti dal diritto dell'Unione siano stati violati ha diritto a un ricorso effettivo dinanzi a un giudice, nel rispetto delle condizioni previste nel presente articolo. Ogni persona ha diritto a che la sua causa sia esaminata equamente, pubblicamente ed entro un termine ragionevole da un giudice indipendente e imparziale, precostituito per legge. Ogni persona ha la facoltà di farsi consigliare, difendere e rappresentare. A coloro che non dispongono di mezzi sufficienti è concesso il patrocinio a spese dello Stato, qualora ciò sia necessario per assicurare un accesso effettivo alla giustizia».

³⁰ Regolamento (UE) n. 604/2013, articolo 3, paragrafo 2: «[q]uando lo Stato membro competente non può essere designato sulla base dei criteri enumerati nel presente regolamento, è competente il primo Stato membro nel quale la domanda è stata presentata. Qualora sia impossibile trasferire un richiedente verso lo Stato membro inizialmente designato come competente in quanto si hanno fondati motivi di ritenere che sussistono carenze sistemiche nella procedura di asilo e nelle condizioni di accoglienza dei richiedenti in tale Stato membro, che implicino il rischio di un trattamento inumano o degradante ai sensi dell'articolo 4 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, lo Stato membro che ha avviato la procedura di determinazione dello Stato membro competente prosegue l'esame dei criteri di cui al capo III per verificare se un altro Stato membro possa essere designato come competente. Qualora non sia possibile eseguire il trasferimento a norma del presente paragrafo verso un altro Stato membro designato in base ai criteri di cui al capo III o verso il primo Stato membro in cui la domanda è stata presentata, lo Stato membro che ha avviato la procedura di determinazione diventa lo Stato membro competente».

³¹ Regolamento (UE) n. 604/2013, articolo 17, paragrafo 1: «[i]n deroga all'articolo 3, paragrafo 1, ciascuno Stato membro può decidere di esaminare una domanda di protezione internazionale presentata da un cittadino di un paese terzo o da un apolide, anche se tale esame non gli compete in base ai criteri stabiliti nel presente regolamento».

³² Regolamento (UE) n. 604/2013, articolo 27, paragrafo 1: «[i]l richiedente o altra persona di cui all'articolo 18, paragrafo 1, lettera c) o d), ha diritto a un ricorso effettivo avverso una decisione di trasferimento, o a una revisione della medesima, in fatto e in diritto, dinanzi a un organo giurisdizionale».

Specificatamente, vengono posti tali quesiti:

«– un giudice dello Stato membro richiedente può o deve esaminare il rischio di violazione del principio di non respingimento da parte dello Stato membro richiesto nell’ambito dell’impugnazione di una decisione di trasferimento emessa nella procedura di ripresa in carico, anche se in tale Stato membro richiesto non sussistono carenze sistemiche ai sensi dell’articolo 3, paragrafo 2, del regolamento Dublino III;

– il giudice competente dello Stato membro richiedente può o deve affermare la competenza di tale Stato membro qualora ritenga sussistente, nello Stato membro richiesto, il rischio di violazione del principio di *non refoulement*;

– il giudice competente dello Stato membro richiedente deve valutare come esistente il rischio di *refoulement* indiretto verso un paese terzo, allorquando valuti la nozione di “*Protezione all’interno del Paese d’origine*” ai sensi dell’articolo 8 della direttiva qualifiche in modo diverso dallo Stato membro richiesto;

– tra le “*carenze sistemiche nella procedura di asilo*” ai sensi dell’articolo 3, paragrafo 2, del regolamento Dublino III rientrano anche le conseguenze del rigetto della domanda di protezione internazionale da parte dello Stato membro richiesto, qualora il giudice competente dello Stato membro richiedente ritenga concreto il rischio per il ricorrente di subire un trattamento inumano e degradante in caso di rimpatrio nel Paese di origine, anche in considerazione della ritenuta sussistenza di un conflitto armato generalizzato ai sensi dell’articolo 15, lettera c), della direttiva qualifiche nel caso specifico.

– Inoltre [si] chiede quali *criteri* [...] eventualmente utilizzare per valutare il *rischio di refoulement* da parte dello Stato membro richiesto, una volta che esso abbia già escluso tale rischio»³³.

5. Nuove preoccupazioni - Il primo passo compiuto dall’Avvocato Generale al fine di evadere le questioni poste in questi termini alla Corte ha utilizzato come perno principale il principio di “fiducia reciproca” tra gli Stati sul quale poggia l’intero Sistema CEAS. Tale presupposto imporrebbe – secondo quanto sancito dalla CGUE in alcune pronunce – «[...] a ciascuno degli Stati membri di *ritenere*, tranne che in circostanze eccezionali, che tutti gli altri Stati membri rispettino il diritto dell’Unione e, più in particolare, i diritti fondamentali che lo stesso sancisce. Di conseguenza, nell’ambito del sistema europeo comune di asilo e in particolare del regolamento Dublino III, si deve *presumere* che il trattamento riservato ai richiedenti in ciascuno Stato membro sia conforme a quanto prescritto dalla Carta, dalla Convenzione di Ginevra e dalla CEDU», oltre che tutti gli Stati membri siano da considerarsi “*sicuri*” perché rispettosi del divieto di *refoulement*³⁴. Risulta pertanto preclusa la possibilità per ogni Stato membro di *esigere* una tutela superiore a quella garantita dal diritto europeo da parte degli altri Stati membri, come risulta parimenti preclusa la possibilità di *verificare* se questi abbiano effettivamente rispettato i diritti fondamentali, salvo casi eccezionali³⁵.

³³ Conclusioni Avvocato Generale Juliane Kokott, punti 152 e 153. Il corsivo è stato aggiunto dallo scrivente.

³⁴ *Ibidem*, punto 155, nel quale vengono menzionate le seguenti pronunce: CGUE, sentenza del 21 dicembre 2011, NS, cause nn. C-411/10 e C-493/10, punti 78-80; CGUE, CGUE, Grande Sezione, sentenza del 19 marzo 2019, *Abubacarr Jawo c. Bundesrepublik Deutschland*, causa n. C-163/17, punto 82. Il corsivo è stato aggiunto dallo scrivente.

³⁵ *Ibidem*, punto 156.

Tali eccezionalità – continua l’Avvocato Generale Kokott – connotano le presunzioni di un carattere *relativo*, e non assoluto. Questo perché «[...] non si può escludere che il sistema di asilo incontri, in pratica, gravi difficoltà di funzionamento in un determinato Stato membro, di modo che sussiste un rischio di violazione dei diritti fondamentali in caso di trasferimento di un richiedente verso detto Stato membro». Ecco perché l’articolo 3(2) del regolamento Dublino III prevede l’impossibilità «[...] di procedere al trasferimento di un richiedente verso uno Stato membro se vi sono seri motivi per ritenere che vi siano carenze sistemiche nella procedura di asilo e nelle condizioni di accoglienza dei richiedenti in tale Stato membro tali da comportare un rischio di subire trattamenti inumani o degradanti ai sensi dell’articolo 4 della Carta»³⁶. Quindi, «[...] quando il giudice investito di un ricorso avverso una decisione di trasferimento dispone di elementi prodotti dall’interessato per dimostrare l’esistenza di un rischio di violazione dell’articolo 4 della Carta, il suddetto giudice è tenuto a valutare se, al momento del trasferimento, durante la procedura di asilo ovvero all’esito di quest’ultima, tale persona sia esposta a un grave rischio di subire un trattamento inumano o degradante nello Stato membro competente a causa di carenze vuoi sistemiche o generalizzate, vuoi che colpiscono determinati gruppi di persone»³⁷.

Continuando a leggere le conclusioni, però, non può che notarsi l’imposizione di un limite interpretativo a siffatta eccezione – o «violazione», volendo utilizzare i termini adoperati dall’Avvocato Generale – posta al principio di reciproca fiducia. Questa, si legge, «[...] è giustificata solo nei casi in cui esistano le prove che le carenze esistenti nello Stato membro richiesto raggiungono una soglia particolarmente elevata di gravità. [...] Esse non devono riguardare la gestione di casi specifici da parte dell’amministrazione, bensì mancanze generali e sistemiche»³⁸.

Le “nuove preoccupazioni”, dunque, spingono tale organo a sostenere che «[...] non tutte le violazioni di un *diritto fondamentale* da parte dello Stato membro competente in un singolo caso si possono riverberare sugli obblighi degli altri Stati membri di rispettare le disposizioni del regolamento Dublino III. [...] Non solo ciò svuoterebbe di contenuto gli obblighi previsti dal regolamento Dublino III, [...] ma soprattutto, come indicato dalla Corte, ne va “della ragion d’essere dell’Unione e della realizzazione dello spazio di libertà, di sicurezza e di giustizia e, più in particolare, del sistema europeo comune di asilo, fondato sulla *fiducia reciproca* e su una *presunzione di osservanza*, da parte degli altri Stati membri, del diritto dell’Unione, segnatamente dei diritti fondamentali”»³⁹. In altre parole, qualora non sussistessero tali carenze sistemiche nello Stato richiesto, secondo l’Avvocato Generale, il giudice dello Stato richiedente investito del ricorso *ex* articolo 27 del regolamento Dublino III, «[...] non [potrebbe] esaminare il rischio di violazione del principio di *non refoulement* da parte dello Stato membro richiesto [...]» e, qualora quest’ultimo dovesse convincersi diversamente in merito alla domanda di protezione internazionale connessa al provvedimento di trasferimento,

³⁶ *Ibidem*, punto 157.

³⁷ *Ibidem*, punto 158.

³⁸ *Ibidem*, punto 160, richiamando la pronuncia CGEU, sentenza del 19 marzo 2019, *Jawo*, punto 91.

³⁹ *Ibidem*, punti 160 e 161, richiamando la pronuncia CGEU, Grande Sezione, sentenza del 21 dicembre 2011, *N.S. c. Secretary of State for the Home Department e M. E. e altri*, cause nn. C-411/10 e C-493/10, punti 82-85. Il corsivo è stato aggiunto dallo scrivente.

pensando magari che questo possa integrare un *refoulement* “indiretto” (o “a catena”)⁴⁰, tale divergenza tra gli organi giudicanti dei due Stati *non* potrà essere considerata come una “carenza sistemica” ai sensi dell’articolo 3(2) del regolamento⁴¹.

6. Considerazioni finali - Le preoccupazioni che oggi più che mai influenzano le politiche migratorie europee sono figlie di una situazione considerata perennemente “emergenziale”, nella quale la celerità e l’efficienza di un sistema di accoglienza, quanto di espulsione, diventano il fulcro di qualsiasi scelta; dove l’impedimento dei “movimenti secondari” e la prevenzione della proposizione di “domande multiple” dei richiedenti ispirano i legislatori nazionali e sovranazionali⁴². Il “collante” di tutto ciò viene rappresentato dal principio della “*mutual trust*”, con annessi corollari, in modo tale da costituire così un ambiente “unico” in cui a regnare sia la presunzione che tutti i suoi membri rispettino i diritti fondamentali perché condividono valori comuni⁴³, e dove vige il conseguente «[...] divieto di verificare, l’uno verso l’altro, che siano effettivamente rispettate le libertà garantite dall’Unione»⁴⁴.

Tuttavia, se da una parte queste preoccupazioni – vecchie o nuove che siano – non possono che prendersi oggettivamente in considerazione, dall’altra le stesse non dovrebbero finire col porre in secondo piano la tutela dei diritti fondamentali, tra cui

⁴⁰ Con questo termine si indica il caso di allontanamento di un soggetto verso un Paese terzo (c.d. “intermediario”) dal quale lo stesso possa essere successivamente trasferito verso il Paese di origine dal quale fugge per via del reale rischio, ad esempio, di essere perseguitato o di essere punito con la pena di morte o subire tortura o trattamenti inumani o degradanti. Sul *refoulement* “indiretto” si veda, tra le altre, la giurisprudenza della Corte Europea dei diritti dell’uomo (ECtHR): ECtHR, sentenza del 21 gennaio 2011, *M.S.S c. Grecia e Belgio*, appl. n. 30696/09, § 286; ECtHR, sentenza del 7 marzo 2000, *T.I. c. Regno Unito*, appl. n. 43844/98; ECtHR, sentenza del 26 aprile 2005, *Muslim c. Turchia*, appl. n. 53566/99, §§ 72-76; ECtHR, sentenza del 23 agosto 2016, *J.K. E al. c. Svezia*, appl. n. 59166/12, § 78; ECtHR, sentenza del 21 novembre 2019, *Ilias e Ahmed c. Ungheria*, appl. n. 47287/15; ECtHR, sentenza del 21 ottobre 2014, *Sharifi e altri c. Italia e Grecia*, appl. n. 16643/09. Si veda: V. PETRALIA, *La presunzione di sicurezza degli Stati dell’Unione europea nel sistema di Dublino: recenti sviluppi*, nota 26, luglio 2017, disponibile su: www.federalismi.it; L. PERILLI, *Il ruolo del giudice nazionale nel sistema Dublino per la tutela dei diritti fondamentali dei richiedenti protezione. I cinque rinvii pregiudiziali dei giudici italiani alla Corte di giustizia dell’Unione europea passano in decisione*, in *Questione Giustizia*, 16 gennaio 2023, p. 9, disponibile su: www.questionegiustizia.it; F. LENZERINI, *Il principio del non-refoulement dopo la sentenza Hirsi della Corte europea dei diritti dell’uomo*, in *Rivista di diritto internazionale*, n. 3/2012, p. 721 ss; F. SALERNO, *L’obbligo internazionale di non-refoulement dei richiedenti asilo*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, n. 3/2010, p. 487 ss. Il divieto di respingimento, anche indiretto, è sancito altresì dalla Direttiva del 26 giugno 2013 (UE) n. 2013/32 agli articoli 9(3) e 41(1), e più generalmente si può dedurre: dall’articolo 78 del TFUE; dagli articoli 4 e 19 della CDFUE; dall’articolo 33 della Convenzione sullo status di rifugiato di Ginevra del 1951; dall’articolo 3 della Convenzione contro la tortura ed altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti di New York del 1981 (UNCAT) e dal Comitato delle Nazioni Unite contro la tortura (CAT), *General Comment No. 1 on the Implementation of Article 3 of the Convention in the Context of Article 22*, nota 46, punto 2; dall’*European Asylum Support Office, Un’analisi giuridica. Procedure di asilo e principio di non-refoulement*, (a cura di) IARLJ, EASO Professional Development Series for members of courts and tribunals, 2018, pp. 28, 64, disponibile su: <https://euaa.europa.eu/sites/default/files/Asylum-Procedures-JA-IT.pdf>; dall’articolo 3 della Convenzione Europea sulla salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali (CEDU); dall’articolo 10, comma 3, della Costituzione italiana; dall’articolo 19, comma 1, del D.lgs. n. 286 del 1998.

⁴¹ *Ibidem*, punto 179. Il corsivo è stato aggiunto dallo scrivente.

⁴² L. PERILLI, *Il ruolo del giudice nazionale nel sistema Dublino*, *op. cit.*, p. 2.

⁴³ Ovvero la c.d. “clausola di omogeneità”, basata sul combinato disposto degli artt. 2 e 7 TUE.

⁴⁴ V. PETRALIA, *La presunzione di sicurezza degli Stati dell’Unione europea nel sistema di Dublino*, *op. cit.*, pp. 5 e 7. Saggiunge l’autrice, che questa concezione della reciproca fiducia, vista come «[...] fondamento del principio del mutuo riconoscimento, il quale esige che nessuno Stato possa mettere in discussione “l’uniformità dello standard di tutela dei diritti fondamentali”», appartenga ad un filone giurisprudenziale già esistente nel passato, come, ad esempio: CGUE, sentenza del 26 febbraio 2013, *Melloni*, causa C-399/11; CGUE, sentenza del 16 luglio 2015, *Diageo Brands BV*, causa C-681/13.

quello di non subire tortura o trattamenti inumani o degradanti (*ex art. 4 CDFUE*), al quale si rivolge in un'ottica funzionale il *non-refoulement*. È proprio per via del «carattere assoluto»⁴⁵ di tali diritti che le presunzioni derivanti dalla «reciproca fiducia» hanno assunto col tempo carattere relativo; in quanto, in caso contrario, l'intangibilità incondizionata della stessa sarebbe risultata incompatibile con l'obbligo di interpretare ed applicare il regolamento in conformità con i diritti fondamentali⁴⁶. Per la medesima ragione, inoltre, la Corte di Giustizia sarebbe passata⁴⁷ dal riconoscere la possibilità di negare il trasferimento esclusivamente per via di «carenze sistemiche» dello Stato richiesto⁴⁸, ad allargare tale possibilità anche in assenza di siffatta circostanza⁴⁹.

Se a ciò si aggiunge che: «[...] il trasferimento del richiedente può essere effettuato solo in condizioni in cui sia escluso il verificarsi di *qualunque* circostanza dalla quale possa obiettivamente derivare un rischio reale e acclarato che l'interessato subisca [...]»⁵⁰ le vessazioni di cui all'articolo 4 CDFUE, sia «[...] in occasione del suo trasferimento [che] *a seguito* di questo»⁵¹, e che l'articolo 27 del regolamento Dublino III «[...] *non pone limitazioni* circa gli argomenti deducibili dal richiedente nel ricorso, in conformità con il principio dell'articolo 47 della Carta»⁵², diventa poco chiaro il fondamento giuridico per mezzo del quale si «imbavaglierebbe» il giudice richiedente rispetto al riconoscimento di una delle forme di protezione internazionale, come invece prospettato dall'Avvocato Generale.

Certo, c'è il principio di «*mutual trust*» da considerare, ma fino a che punto questo può «governare» l'intero sistema CEAS?

Come correttamente sostenuto, «*trust does not conflict with control but rather presupposes a framework of rules and indirect mechanisms of control*». E men che meno, lo stesso principio «[...] può portare a un deterioramento dei diritti fondamentali nell'Unione europea [alimentando] il divario tra la realtà concreta e i principi che

⁴⁵ Cfr. L. PERILLI, *Il ruolo del giudice nazionale nel sistema Dublino*, op. cit., p. 9, richiamando le pronunce: ECtHR, sentenza del 18 gennaio 1978, *Irlanda c. Regno Unito*, appl. n. 5310/71; ECtHR, Grande Camera, sentenza del 29 febbraio 2012, *Hirsi Jamaa e altri contro Italia*, appl. n. 27765/09. Si veda, altresì, V. PETRALIA, *La presunzione di sicurezza degli Stati dell'Unione europea nel sistema di Dublino*, op. cit., pp. 8 e 20; G. FAMIGLIETTI, *Il procedimento di determinazione dello stato competente*, op. cit., p. 7.

⁴⁶ In tal senso: CGUE, sentenza del 19 marzo 2019, *Jawo*, punto 84; CGEU, sentenza del 21 dicembre 2011, *N.S.*, punti 75, 81, 94, 96, 99, 105-107.

⁴⁷ Cfr. V. PETRALIA, *La presunzione di sicurezza degli Stati dell'Unione europea nel sistema di Dublino*, op. cit., p. 12.

⁴⁸ Cfr. CGUE, sentenza del 14 novembre 2013, *Puid*, causa n. C-4/11, punto 30; CGUE, sentenza del 10 dicembre 2013, *Abdullahi*, causa n. C-394/12.

⁴⁹ Cfr. CGUE, sentenza del 16 febbraio 2017, *C.K., H.F., A.S. c. Republika Slovenija*, causa n. C-578/16, punto 94.

⁵⁰ *Ibidem*, punto 96. Il corsivo è stato aggiunto dallo scrivente.

⁵¹ CGUE, sentenza del 19 marzo 2019, *Jawo*, punto 87. Il corsivo è stato aggiunto dallo scrivente. Analogamente: CGUE, *N. S.*, punti 83-84; CGUE, Grande Sezione, sentenza del 25 ottobre 2017, *Majid Shiri*, causa n. C-201/16; CGUE, Grande Sezione, sentenza del 21 aprile 2021, *H.A. c. Belgio*, causa C-194/19.

⁵² CGUE, Grande sezione, sentenza del 7 giugno 2016, *Ghezelbash*, causa n. C-63/15, come richiamata da L. PERILLI, *Il ruolo del giudice nazionale nel sistema Dublino*, op. cit., p. 7; V. PETRALIA, *La presunzione di sicurezza degli Stati dell'Unione europea nel sistema di Dublino*, op. cit., pp. 14 e 15; A. DI PASCALE, *Garanzie informative e partecipative del richiedente protezione internazionale e limiti al sindacato giurisdizionale nella procedura di ripresa in carico di cui al Reg. (UE) n. 604/2013. Nota a margine dei rinvii pregiudiziali alla Corte di Giustizia*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, n. 3, 2021, disponibile su: www.dirittoimmigrazionecittadinanza.it.

l'Unione persegue»⁵³. Quindi, «[l]e respect dû aux droits fondamentaux définit la limite à l'obligation de reconnaissance mutuelle»⁵⁴, e deve costituire l'«assillo»⁵⁵ per i legislatori e le autorità giudiziarie. Questo, logicamente, comporta una sorta di “controllo”, che però non va letto come una violazione della fiducia reciproca, ma piuttosto come presupposto della stessa, soprattutto qualora la si consideri come un «continuo contatto tra istituzioni» che la rinnovano o la ritirano unilateralmente⁵⁶.

A guardar bene, per giunta, negare il trasferimento per il rischio di *refoulement* “indiretto” potrebbe altresì derivare da un cambiamento della situazione nel Paese d'origine rispetto a quello in cui la prima domanda è stata respinta dallo Stato richiesto⁵⁷. Questo non vuol dire negare altresì il riconoscimento della decisione del giudice richiesto, ma anzi, il contrario: perché questa “fa stato”, viene intesa come dato oramai acquisito dal giudice del secondo Stato. In questa sede ad assumere un peso dirimente sono piuttosto le *conseguenze* della prima decisione⁵⁸ a prescindere dalle “carenze sistemiche”, in quanto, qualora l'espulsione dovesse ritenersi effettivamente lesiva dell'articolo 4 CDFUE, ciò potrebbe far incardinare delle responsabilità in capo ad entrambi gli Stati coinvolti ai sensi delle varie fonti già indicate⁵⁹: per il primo di tipo “diretto”, per il secondo, invece, “indiretto” per l'appunto.

A questo si potrebbe obiettare, seguendo la linea dell'Avvocato Generale Kokott⁶⁰, che la decisione di diniego del primo Stato potrebbe ancora essere sottoposta ad un sindacato giurisdizionale alla luce del principio *comune* di “ricorso effettivo”. Ma, se questo è vero teoricamente, la realtà si presenta in tutt'altra forma.

Come si avrà modo di valutare dall'analisi statistica posta in essere dall'Eurostat per il 2022⁶¹, ben 15 Paesi europei tendono a respingere in prima istanza (Tabella 1) più del 50% delle richieste di protezione, ma, soprattutto, gli stessi Paesi, con l'aggiunta di altri 8, tendono a rigettare i ricorsi proposti avverso tali decisioni, e tra questi, ben 13 hanno un tasso di rigetto che supera addirittura l'80% (Tabella 2).

⁵³ T. WISCHMEYER, *Generating Trust Through Law? Judicial Cooperation in the European Union and the “Principle of Mutual Trust”*, in *German Law Journal*, n. 3/2016, p. 370; H. LABAYLE, *Droit d'asile et confiance mutuelle: regard critique sur la jurisprudence européenne*, in *Cahiers de droit européen*, n. 3/2014, p. 507, entrambi in V. PETRALIA, *La presunzione di sicurezza degli Stati dell'Unione europea nel sistema di Dublino*, op. cit., p. 27.

⁵⁴ O. DE SCHUTTER, *La contribution du contrôle juridictionnel à la confiance mutuelle*, in *CRIDHO Working Paper*, n. 6/2005, p. 1 ss.

⁵⁵ Cfr. Conclusioni dell'Avvocato Generale del 20 marzo 2012, *Da Silva Jorge*, causa n. C-42/11, punto 28.

⁵⁶ T. WISCHMEYER, *Generating Trust Through Law?*, op. cit., pp. 349, 339 ss.

⁵⁷ Sul punto, infatti, in diverse occasioni la Suprema Corte di Cassazione ha espresso la necessità di valutare la situazione attuale del Paese d'origine al momento in cui si prende la decisione. Cfr. Cass., sentenza n. 18675 del 27 luglio 2017; Cass., sentenza n. 10226 dell'11 aprile 2019; Cass., sentenza n. 19716 del 28 giugno 2018. Indicate in F. G. DEL ROSSO, *Il dovere di cooperazione istruttoria officiosa e le Country of origin information nel procedimento per il riconoscimento della protezione internazionale e umanitaria*, in *Speciale QG*, gennaio 2021, disponibile su: www.questionegiustizia.it.

⁵⁸ In tal senso, L. PERILLI, *Il ruolo del giudice nazionale nel sistema Dublino*, op. cit., p. 11.

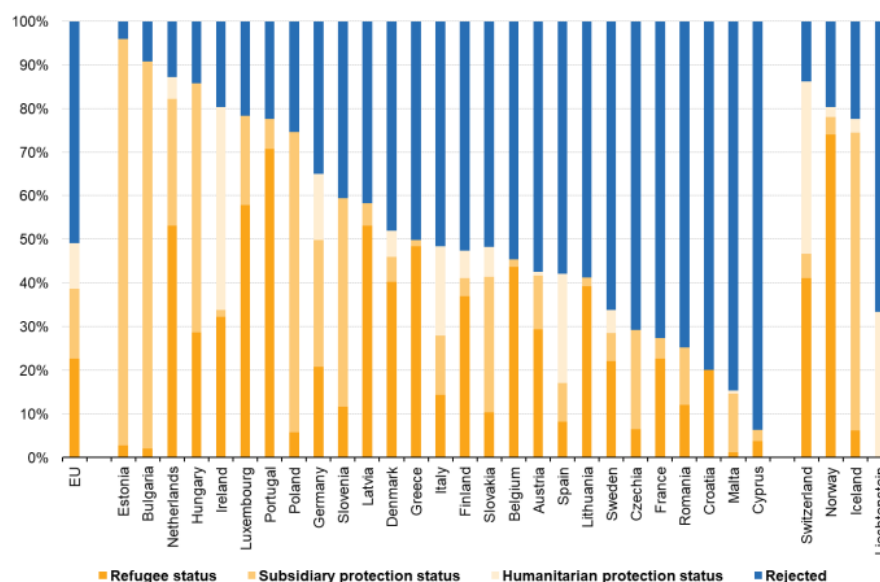
⁵⁹ V. *infra*, nota 40.

⁶⁰ Conclusioni Avvocato Generale Juliane Kokott, punti 162 e 163.

⁶¹ Eurostat, *Annual asylum statistic*, disponibile su: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Asylum_statistics&oldid=558844#Decisions_on_asylum_applications.

Tabella 1

**Distribution of first instance decisions on asylum applications
(from non-EU citizens) by outcome, 2022**
(%)

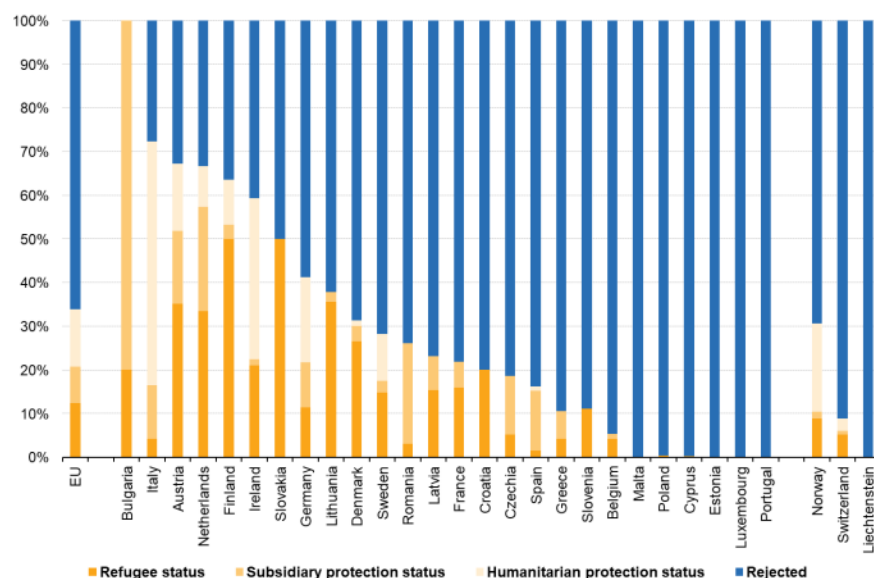


Source: Eurostat (online data code: migr_asydcfst)

eurostat

Tabella 2

**Distribution of final decisions on asylum applications
(from non-EU citizens) by outcome, 2022**
(%)



Note: Hungary, no final decisions in 2022; Iceland, data not available for 2022.

Source: Eurostat (online data code: migr_asydcfina)

eurostat

A questo punto alcune domande sorgono spontanee: in quegli Stati, dove le forme di protezione vengono quasi sempre – o addirittura nella totalità dei casi – negate, risulta possibile parlare *nella sostanza* di “ricorso effettivo” *ex art. 47 CDFUE*? Si potrebbe mai pensare che l’accesso alla giustizia in tali Stati non sia meramente formale? Non sarebbero queste delle circostanze atte obiettivamente a mettere in pericolo i diritti del traferendo⁶²? Se si seguisse l’orientamento posto nelle conclusioni in commento, le mere divergenze interpretative non potrebbero figurare quali “carenze sistemiche” e, di conseguenza, lo Stato richiedente nulla potrebbe obiettare in merito. Ma così facendo, non si favorirebbe il «gioco competitivo» azionato da alcuni Stati per evitare le proprie responsabilità a discapito di quelli più “virtuosi” perché più attenti al rispetto dei diritti fondamentali?⁶³. In un’ottica di “sfide”, di continua “crisi”, di esigenze di celerità, di ripartizione e “proiezione prospettica” – di cui si fa portavoce, in gran parte, anche la recente proposta di regolamento del Consiglio dell’Unione Europea⁶⁴ – è mai possibile che i diritti umani, e più in generale della *rule of law*⁶⁵, debbano soccombere dinanzi alla presunzione che tutto funzioni al meglio?

È giunto forse il momento di una *sostanziale* unità delle politiche sul tema, di «standard qualitativi omogenei tra gli Stati»⁶⁶ che, però, tutelino i diritti fondamentali in ogni circostanza, anche nei casi di emergenza. Con queste nuove spinte ermeneutiche dettate dalle “nuove preoccupazioni”, però, ulteriori dubbi potrebbero sorgere in merito alle soluzioni prospettate a seguito di eventuali procedimenti di infrazione *ex art. 259 TFUE*, purtroppo. La speranza è che non si compiano dei passi verso l’involuzione nell’ambito delle tutele dei diritti umani, ma le nubi che si intravedono all’orizzonte non preannunciano il sereno.

Settembre 2023

⁶² Cfr. CGUE, sentenza del 16 febbraio 2017, *C.K., H.F., A.S. c. Republika Slovenija*, causa n. C-578/16, punto 96.

⁶³ In tale senso, T. TUBAKOVIC, *A Dublin IV recast: A new and improved system?*, in *European policy brief*, n. 46/2017, p. 5.

⁶⁴ Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sulla gestione dell’asilo e della migrazione e che modifica la direttiva 2003/109/CE del Consiglio e la proposta di regolamento, del 13 giugno 2023, doc. n. 11213/20. Bisogna però sottolineare che l’articolo 33, paragrafo 1, lett. a), prevede la possibilità in sede di impugnazione del provvedimento di trasferimento di valutare il rischio effettivo di trattamento inumano o degradante per la persona interessata ai sensi dell’articolo 4 della Carta dei diritti fondamentali, anche se, non sappiamo se verrà limitato per i soli casi di carenze sistemiche.

⁶⁵ In tal senso C. PITEA, *La Corte EDU compie un piccolo passo in avanti sui Paesi terzi “sicuri” e un preoccupante salto all’indietro sulla detenzione di migranti al confine. A margine della sentenza della Grande Camera sul caso Ilias e Ahmed c. Ungheria*, in *DIC* 2020/3, pp. 204-211.

⁶⁶ M. PELLEGRINO, *Cooperazione giudiziaria penale nell’U.E. Dalle origini alla Procura europea*, Exco edizioni, Padova, 2016, p. 58.

Osservazioni sulla missione EUMAM Ucraina

Ivan Ingravallo

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

L'intervento militare unilaterale russo contro l'Ucraina, iniziato il 24 febbraio 2022 con la denominazione "operazione militare speciale", ha portato l'Unione europea ad approvare significative misure a sostegno dello Stato aggredito, inclusa l'accoglienza dei rifugiati, la fornitura di aiuti umanitari, il sostegno alle indagini ai fini del perseguimento dei crimini di guerra e la ricostruzione di un'Ucraina democratica. Soprattutto nella prima fase, caratterizzata da una marcata emergenza, l'Unione ha adottato numerosi atti¹ e, a distanza di quasi due anni dall'inizio dell'intervento armato, ci troviamo dinanzi a una situazione in evoluzione, il che rende arduo per l'osservatore, incluso il giurista, valutare gli eventi.

Di seguito, l'attenzione sarà dedicata all'EUMAM Ucraina, missione di assistenza e formazione delle forze armate ucraine, ulteriore manifestazione di quello che può essere definito il sistema di sicurezza collettiva dell'Unione europea². Essa si colloca nell'azione esterna dell'Unione in ambito PESC (politica estera e di sicurezza comune), per essere più precisi nella PSDC (politica di sicurezza e difesa comune). Come noto, l'eliminazione della struttura a pilastri dell'Unione europea, avvenuta con il Trattato di Lisbona, non ha modificato l'approccio marcatamente intergovernativo di queste politiche. La PSDC, ancor più della stessa PESC, prevede l'adozione di atti che hanno caratteri differenti rispetto agli ordinari atti di diritto derivato dell'Unione e che sono approvati, di regola all'unanimità, dalle istituzioni composte da Stati, in particolare dai loro governi (quindi Consiglio europeo e Consiglio), mentre un ruolo marginale hanno quelle sovranazionali (Parlamento, Commissione, Corte di giustizia)³.

L'EUMAM Ucraina è finanziata attraverso lo strumento europeo per la pace, istituito con decisione (PESC) 2021/509 e rafforzato dopo l'intervento militare russo del febbraio 2022; attualmente il suo ammontare supera i 12 miliardi di euro⁴. Secondo l'art.

¹ Per una prima analisi complessiva v. C. Cellerino, *La difesa europea dinanzi alla guerra in Ucraina tra "autonomia strategica" e vincoli strutturali: quali prospettive per la Difesa comune?*, in *I Post di AISDUE*, 18 maggio 2022; P. De Luca, *La risposta dell'Europa alla guerra in Ucraina*, in *Comparazione e diritto civile*, 2023, p. 223 ss.

² In tema sia consentito il rinvio a I. Ingravallo, *Cooperazione e autonomia nel rapporto tra Nazioni Unite e Unione europea per il mantenimento della pace*, in AA.VV., *L'azione dell'ONU per il mantenimento della pace, 75 anni dopo: risultati e prospettive*, Napoli, 2021, p. 189 ss.; nonché L. Grossio, *Le missioni e le operazioni militari dell'Unione europea*, in M. Vellano, A. Miglio (a cura di), *Sicurezza e difesa comune dell'Unione europea*, Milano, 2023, p. 143 ss.

³ V., nella dottrina italiana, i recenti contributi di L. Paladini, *La politica di sicurezza e di difesa comune*, in M.E. Bartoloni, S. Poli (a cura di), *L'azione esterna dell'Unione europea*, Napoli, 2021, p. 289 ss.; M. Vellano, *I profili istituzionali della politica di sicurezza e di difesa comune*, in M. Vellano, A. Miglio (a cura di), *Sicurezza e difesa comune*, cit., p. 33 ss., spec. p. 36 ss.

⁴ Decisione (PESC) 2021/509 del Consiglio, del 22 marzo 2021, che istituisce uno strumento europeo per la pace, e abroga la decisione (PESC) 2015/528. Sulla prassi precedente v. A. Aresu, *Dall'Africa all'Ucraina: lo Strumento europeo per la pace*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 2021, p. 593 ss. La decisione (PESC) 2021/509 è stata in seguito modificata dalle decisioni

1, par. 1, della decisione (PESC) istitutiva esso è «volto al finanziamento, da parte degli Stati membri, delle azioni dell'Unione nell'ambito della politica estera e di sicurezza comune (PESC) per preservare la pace, prevenire i conflitti e rafforzare la sicurezza internazionale, conformemente all'articolo 21, paragrafo 2, lettera c), del Trattato sull'Unione europea, nei casi in cui, a norma dell'articolo 41, paragrafo 2, TUE⁵, le spese operative derivanti da tali azioni non siano a carico del bilancio dell'Unione».

Lo strumento finanzia sia i costi comuni delle operazioni condotte direttamente dall'Unione europea (istituite in base agli articoli 42, par. 4, e 43, par. 2, TUE)⁶, sia le misure di assistenza consistenti in azioni dell'UE ai sensi dell'art. 28 TUE⁷, quando il Consiglio decide che sono a carico degli Stati membri. Queste misure di assistenza includono tanto le operazioni di sostegno alla pace condotte da organizzazioni internazionali o regionali o Stati terzi, quanto le azioni volte a rafforzare le capacità di Stati terzi (o di organizzazioni internazionali e regionali) nel settore militare e della difesa.

Per quanto riguarda l'Ucraina, il Consiglio ha attivato lo strumento europeo per la pace con due decisioni (PESC), a più riprese rinnovate e potenziate: la 2022/338⁸ e la

(PESC) 2023/577, 2023/994 e 2023/1034, approvate dal Consiglio rispettivamente il 13 marzo, 22 maggio e 26 giugno 2023. In tema v. S. Fortunato, *Il nuovo 'strumento europeo per la pace'*, in *Periodico di diritto e procedura penale militare*, 2021, n. 2, p. 63 ss.; A. Mignolli, *European Peace Facility e fornitura di armi all'Ucraina: l'Unione europea tra pace e guerra*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2022, p. 258 ss., p. 270 ss.; G. Maletta, L. Héau, *Funding Arms Transfers through the European Peace Facility. Preventing Risks of Diversion and Misuse*, SIPRI, giugno 2022, nonché le osservazioni critiche di E. Cantraine, *The European Peace Facility – Another Accountability Gap?*, in *EU Law Analysis*, 22 febbraio 2023.

⁵ A termini di questa disposizione: «Le spese operative cui dà luogo l'attuazione del presente capo sono anch'esse a carico del bilancio dell'Unione, eccetto le spese derivanti da operazioni che hanno implicazioni nel settore militare o della difesa, e a meno che il Consiglio, deliberando all'unanimità, decida altrimenti. Nei casi in cui non sono a carico del bilancio dell'Unione, le spese sono a carico degli Stati membri secondo un criterio di ripartizione basato sul prodotto nazionale lordo [...]».

⁶ Secondo i quali, rispettivamente: «Le decisioni relative alla politica di sicurezza e di difesa comune, comprese quelle inerenti all'avvio di una missione di cui al presente articolo, sono adottate dal Consiglio che delibera all'unanimità su proposta dell'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza o su iniziativa di uno Stato membro»; «Il Consiglio adotta decisioni relative alle missioni di cui al paragrafo 1 stabilendone l'obiettivo, la portata e le modalità generali di realizzazione. L'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, sotto l'autorità del Consiglio e in stretto e costante contatto con il comitato politico e di sicurezza, provvede a coordinare gli aspetti civili e militari di tali missioni».

⁷ Art. 28 TUE: «Quando una situazione internazionale richiede un intervento operativo dell'Unione, il Consiglio adotta le decisioni necessarie. Esse definiscono gli obiettivi, la portata e i mezzi di cui l'Unione deve disporre, le condizioni di attuazione e, se necessario, la durata».

⁸ Decisione (PESC) 2022/338 del Consiglio, del 28 febbraio 2022, relativa a una misura di assistenza nell'ambito dello strumento europeo per la pace per la fornitura alle forze armate ucraine di materiale e piattaforme militari concepiti per l'uso letale della forza. La stessa è stata in seguito modificata dalle decisioni (PESC) 2022/471, 2022/636, 2022/809, 2022/1285, 2022/1971, 2023/230 e 2023/810, approvate dal Consiglio rispettivamente il 23 marzo, 13 aprile, 23 maggio, 21 luglio e 17 ottobre 2022 e il 2 febbraio e il 13 aprile 2023. In tema v. M. Vellano, *La decisione dell'Unione europea di fornire alle forze armate ucraine armamenti concepiti per l'uso letale della forza e le relative implicazioni giuridiche*, in *BlogDUE*, 7 marzo 2022; M.E. Bartoloni, *First-ever EU Funding of Lethal Weapons: 'Another Taboo Has (Lawfully) Fallen'*, in *European Papers*, 2022, p. 379 ss., che manifesta alcune perplessità sulla perfetta coerenza tra questa decisione (PESC) e quella istitutiva dello strumento europeo per la pace, dovuta alla situazione di emergenza in cui il Consiglio ha agito; così anche A. Mignolli, *European Peace Facility e fornitura di armi*

2022/339⁹, al fine di «contribuire a rafforzare le capacità e la resilienza delle forze armate ucraine per difendere l'integrità territoriale e la sovranità dell'Ucraina e proteggere la popolazione civile dall'aggressione militare in corso»¹⁰. Entrambe sono state approvate su richiesta delle autorità ucraine e costituiscono uno strumento legittimo di sostegno allo Stato vittima di una aggressione armata unilaterale¹¹; nel diritto UE la loro base giuridica è data dai già menzionati art. 28, par. 1, e 41, par. 2, TUE. A queste due decisioni (PESC) se ne è in seguito aggiunta una terza, la 2023/927¹², anch'essa approvata su richiesta delle autorità ucraine, con la quale il Consiglio ha istituito una ulteriore misura di assistenza, attraverso il finanziamento della «fornitura alle forze armate ucraine di munizioni di artiglieria di calibro 155 mm e, se richiesti, di missili»¹³.

Come anticipato, lo strumento europeo per la pace finanzia anche la missione di assistenza militare dell'Unione europea a sostegno dell'Ucraina (EUMAM Ucraina), istituita con la decisione (PESC) 2022/1968 del 17 ottobre 2022¹⁴. L'obiettivo strategico di questa missione, anch'essa sollecitata dalle autorità ucraine, è «contribuire al rafforzamento della capacità militare delle forze armate ucraine di rigenerarsi e condurre efficacemente operazioni, per consentire all'Ucraina di difendere la propria integrità territoriale entro i suoi confini riconosciuti a livello internazionale, esercitare efficacemente la sua sovranità e proteggere i civili in Ucraina». Si tratta, in sostanza, di una missione di formazione (addestramento) del personale delle forze armate ucraine (si stima che coinvolgerà circa 15000 effettivi), al fine di accrescere la loro capacità di contrastare efficacemente l'aggressione armata russa.

L'EUMAM Ucraina, peraltro, almeno finché il Consiglio non dovesse decidere diversamente, non ha luogo in territorio ucraino, ma su quello degli Stati UE (cui possono affiancarsi Stati terzi)¹⁵. Il Consiglio, quindi, ha istituito una operazione al fine di addestrare, sul territorio di Stati UE, il personale delle forze armate dello Stato aggredito,

all'Ucraina, cit., p. 259 ss., che analizza la legittimità della decisione (PESC) 2022/338 anche nella prospettiva del diritto internazionale.

⁹ Decisione (PESC) 2022/339 del Consiglio, del 28 febbraio 2022, relativa a una misura di assistenza nell'ambito dello strumento europeo per la pace per sostenere le forze armate ucraine. La stessa è stata in seguito modificata dalle decisioni (PESC) 2022/472, 2022/637, 2022/810, 2022/1284, 2022/1972 e 2023/229, approvate dal Consiglio rispettivamente il 23 marzo, 13 aprile, 23 maggio, 21 luglio e 17 ottobre 2022 e il 2 febbraio 2023.

¹⁰ V. l'art. 1, par. 2, di entrambe le decisioni (PESC). In tema v. K. Mustasilta, T. Karjalainen, *From Conflict Prevention to Security Actor. European Peace Facility, Ukraine, and the Evolution of EU's Role*, in *UNU-WIDER Blog*, marzo 2022.

¹¹ E. Cannizzaro, A. Rasi, *Europe at War*, in *European Papers*, 2021, p. 1523 ss.

¹² Decisione (PESC) 2023/927 del Consiglio, del 5 maggio 2023, relativa a una misura di assistenza nell'ambito dello strumento europeo per la pace al fine di sostenere le forze armate ucraine mediante la fornitura di munizioni.

¹³ *Ivi*, art. 1, par. 3.

¹⁴ La base giuridica è costituita dai già richiamati articoli 42, par. 4, e 43, par. 2, TUE. Si segnala che l'Ungheria ha utilizzato l'astensione costruttiva in occasione dell'adozione di questa decisione (PESC). In tema v. R. Sapienza, *Primi bilanci dell'uso dello Strumento europeo per la pace. Considerazioni sulla Missione di assistenza militare dell'Unione europea in Ucraina*, in O. Porchia, M. Vellano (a cura di), *Il diritto internazionale per la pace e nella guerra. Sviluppi recenti e prospettive future*. Liber amicorum in onore di Edoardo Greppi, Napoli, 2023, p. 129 ss.

¹⁵ L'art. 8 della decisione (PESC) 2022/1968 prevede tale possibilità, di cui si è avvalsa la Norvegia; cfr. la decisione (PESC) 2023/495 del Comitato politico e di sicurezza, del 28 febbraio 2023.

non intervenendo così direttamente con propri effettivi nelle operazioni militari che coinvolgono Ucraina e Russia. Si tratta di una misura legittima, sia per il diritto UE¹⁶, sia per il diritto internazionale e lo rimarrebbe anche qualora il Consiglio decidesse di dispiegare la missione sul territorio ucraino, fermo restando che ciò potrebbe comportare il coinvolgimento diretto di forze armate di Stati membri nel conflitto con la Russia.

Come anticipato, l'EUMAM Ucraina è finanziata attraverso lo strumento europeo per la pace, con un ammontare, a copertura dei “costi comuni” per un periodo di due anni pari a poco meno di 107 milioni di euro, cui vanno aggiunte le somme previste da due ulteriori decisioni (PESC), che ripropongono la già esaminata distinzione in merito alla tipologia di aiuto offerto: a) la 2022/2245 riguarda il sostegno alle forze armate ucraine formate dalla EUMAM Ucraina mediante attrezzature e piattaforme militari concepite per l'uso letale della forza¹⁷; b) la 2023/231 è relativa al sostegno delle forze armate ucraine formate dalla EUMAM Ucraina per quanto concerne le attrezzature e forniture non concepite per l'uso letale della forza¹⁸.

Per quanto concerne il rispetto dei diritti umani e del diritto internazionale umanitario, l'art. 1, par. 4, della decisione (PESC) 2022/1968 dispone: «Il diritto internazionale umanitario, i diritti umani, la protezione dei civili, anche contro la violenza di genere, nonché le agende su donne, pace e sicurezza, in materia di giovani, pace e sicurezza e sul tema dei bambini coinvolti nei conflitti armati sono pienamente integrati nella pianificazione operativa, nella formazione e nell'elaborazione di relazioni dell'EUMAM Ucraina».

Per quanto riguarda le decisioni (PESC) 2022/2245 e 2023/231, in coerenza con quanto già stabiliscono quelle relative allo strumento europeo per la pace, entrambe incaricano l'Alto rappresentante di concludere con il beneficiario “gli accordi necessari”, ma vi è una differenza nel contenuto di questi accordi. La prima decisione (PESC) – relativa alle formazioni all'uso letale della forza – fa riferimento alla necessità di «garantire il rispetto del diritto internazionale, in particolare del diritto internazionale dei diritti umani e del diritto internazionale umanitario [...] quale condizione per la concessione del sostegno nell'ambito della misura di assistenza» (art. 3, par. 1), aggiungendo che i futuri accordi «includono disposizioni che obbligano il beneficiario a garantire [...] la conformità delle unità delle forze armate ucraine sostenute nell'ambito della misura di assistenza con il pertinente diritto internazionale, in particolare il diritto internazionale dei diritti umani e il diritto internazionale umanitario» (art. 3, par. 2, lett. a). La decisione (PESC) 2023/231, invece, che riguarda profili di uso non letale della forza, contiene un più generico richiamo all'inserimento, negli accordi con il beneficiario, di un riferimento alla «conformità delle unità delle UAF [forze armate ucraine] sostenute

¹⁶ A tale riguardo A. Melzer, *EU Military Mission is Coming Home: On the New European Union Military Assistance Mission in Support of Ukraine*, in *VerfBlog*, 19 ottobre 2022, esprime perplessità sulla conformità all'art. 42, par. 1, TUE, secondo il quale l'Unione può svolgere missioni “al suo esterno”. Peralto, la circostanza che l'EUMAM Ucraina sia una missione di addestramento rende questa obiezione poco significativa.

¹⁷ Decisione (PESC) del Consiglio, del 14 novembre 2022. L'art. 2 prevede un “importo di riferimento finanziario iniziale” di 16 milioni di euro.

¹⁸ Decisione (PESC) del Consiglio, del 2 febbraio 2023. L'art. 2 stabilisce un “importo di riferimento finanziario” pari a 45 milioni di euro.

nell'ambito della misura di assistenza con il pertinente diritto internazionale, in particolare il diritto internazionale dei diritti umani e il diritto internazionale umanitario» (art. 3, par. 2, lett. a).

Peraltro, entrambe le decisioni (PESC) contenenti misure di attuazione connesse al funzionamento dell'EUMAM Ucraina affidano all'Alto rappresentante il compito di garantire la sorveglianza sul rispetto, da parte del beneficiario, degli obblighi contenuti negli accordi, contribuendo a prevenire eventuali violazioni, incluse quelle del diritto internazionale dei diritti umani e del diritto internazionale umanitario, da parte di unità delle forze armate ucraine coinvolte nella misura di assistenza¹⁹.

Ottobre 2023

¹⁹ V. l'art. 5, par. 1, delle decisioni (PESC) 2022/2245 e 2023/231.

Il nesso tra pace, conflitti armati e sicurezza alimentare internazionale in un recente *Statement* del Presidente del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite

Claudio Di Turi

Professore associato di Diritto internazionale, Università della Calabria

Il conflitto armato internazionale tra Russia e Ucraina, provocato dall'invasione del territorio di quest'ultima nel febbraio 2022 da parte della Federazione russa e unanimemente condannato dalle principali istituzioni politiche internazionali¹, continua a essere al centro delle preoccupazioni della Comunità degli Stati e, *in primis*, dell'ONU. Ne costituisce esempio uno *Statement* (lo *Statement*) emesso il 3 agosto 2023 dal Presidente del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite (il Presidente Cds) nell'ambito delle discussioni aventi ad oggetto la "*Maintenance of international peace and security*"². In tale documento, pur non pronunciandosi direttamente e in modo esplicito sulle ostilità tra i due Paesi e sulla violazione della norma internazionale che proibisce l'uso della forza nelle relazioni internazionali da parte della Russia, il Presidente Cds non ha mancato di prendere posizione su alcune questioni connesse alla guerra in corso: esse costituiscono altrettanti motivi di *international concern* per la Comunità internazionale, e conviene tentare di analizzarle.

In via preliminare, il Presidente Cds afferma il *commitment* del Consiglio di sicurezza nei confronti della Carta ONU (la Carta), la *primary responsibility* del principale organo politico dell'ONU riguardo al mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, nonché il *full respect* da esso dovuto alla sovranità e integrità territoriale degli Stati in conformità alla Carta³.

Si tratta di una premessa funzionale a stabilire un nesso tra il mantenimento della pace e le minacce che derivano per essa dal crescente intensificarsi, per numero e gravità, di conflitti armati internazionali unitamente all'insicurezza alimentare⁴ e all'impiego di taluni specifici metodi di condotta delle ostilità, tra i quali la c.d. *starvation* (su cui v. *infra*), che aggravano la condizione delle popolazioni vittime della guerra⁵. Tali popolazioni, infatti, vedono gravemente compromesso l'accesso al cibo, con la conseguente lesione del loro diritto all'alimentazione, un diritto umano di seconda

¹ Si veda la risoluzione *Aggression against Ukraine*, UN Doc. ES-11/1, adottata dall'Assemblea generale ONU il 2 marzo 2022 a larghissima maggioranza (141 voti a favore, 5 contro, 35 astensioni), con cui l'organo plenario domandava alla Federazione russa di ritirare immediatamente e senza condizioni le sue truppe dal territorio aggredito e riportarle all'interno dei confini russi riconosciuti dalla Comunità internazionale.

² UN Doc. S/PRST/2023/4.

³ *Ivi*, par. 2 s.

⁴ La nozione di "sicurezza alimentare" è stata elaborata inizialmente in sede FAO in occasione della seconda Conferenza mondiale sulla nutrizione (novembre 1996) conclusasi con l'adozione di una Dichiarazione e di un Piano d'azione (v. la *Rome Declaration on World Food Security* e il *World Food Summit Plan of Action*, del 1° novembre 1996, disponibili in www.fao.org). Essa è la condizione che sussiste quando ogni essere umano, in ogni momento, ha accesso fisico, sociale ed economico a cibo sufficiente, sicuro e nutriente che garantisca le sue esigenze nutrizionali e preferenze alimentari necessarie per condurre una vita sana e attiva.

⁵ Secondo la risoluzione del Consiglio di sicurezza UN Doc. S/RES/2417 (2018), del 24 maggio 2018 (preambolo, par. 1-2), ben 74 milioni di persone vivono in condizione di insicurezza alimentare a causa del loro coinvolgimento in conflitti armati, che hanno un impatto «devastating», causando spostamenti di popolazione, interruzione delle catene di approvvigionamento alimentari, aumento dei prezzi, perdita del potere di accesso alle forniture alimentari (par. 10).

generazione riconosciuto da numerosi strumenti internazionali, incluso il Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali (il PIDESC)⁶, e anche dallo *Statement*⁷. A riguardo, nello *Statement* si evidenzia come la sicurezza alimentare delle popolazioni vittime dei conflitti armati appaia oggi minacciata da fattori diversificati quali i cambiamenti climatici, la scarsità di acqua, la desertificazione, la perdita di biodiversità: secondo il Presidente del Cds⁸, tali fenomeni possono costituire altrettante fattispecie prese in considerazione nel Progetto di articoli in tema di disastri approvato in seconda lettura dalla Commissione del diritto internazionale⁹.

Soffermandoci ora su talune specifiche problematiche poste dall'insicurezza alimentare, il documento mette l'accento sui doveri che gli Stati – i principali protagonisti delle relazioni internazionali – sono chiamati ad assolvere per contrastare tale fenomeno in conformità all'obiettivo n. 2 sancito nell'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile¹⁰. Così, rilevato lo scarso livello di finanziamento delle attività di assistenza allo sviluppo e le sue conseguenze sulla sicurezza alimentare internazionale¹¹, il Presidente del Cds invita gli Stati membri dell'ONU a utilizzare le proprie risorse disponibili per donare somme di denaro e finanziare le organizzazioni competenti per trasportare e consegnare beni alimentari¹², le istituzioni finanziarie internazionali a fornire assistenza tecnica¹³, e le organizzazioni internazionali a carattere regionale a contribuire agli sforzi internazionali per combattere il fenomeno *de quo*¹⁴.

Non è, peraltro, sul versante economico-finanziario che si situano i richiami più significativi indirizzati agli Stati membri dal Presidente Cds al fine di contrastare l'insicurezza alimentare. In effetti questo organo, richiamata implicitamente la c.d. “responsabilità di proteggere” la propria popolazione che incombe anzitutto sugli Enti sovrani¹⁵, individua precisi obblighi a carico degli Stati in tempo di conflitto armato collegandone in modo puntuale l'adempimento al rispetto del diritto internazionale umanitario al fine di «[...] to break the vicious cycle between armed conflict and food insecurity»¹⁶, preservando la pace e la sicurezza internazionale. Tra tali impegni, rileva

⁶ V. l'art. 11 del *Covenant*, che lo tutela nell'ambito del diritto ad un livello di vita adeguato (par. 1), nonché come diritto alla libertà dalla fame (par. 2). La determinazione del contenuto normativo del diritto all'alimentazione e dei corrispondenti obblighi statali è stata effettuata da due organi delle Nazioni Unite: il Comitato per i diritti economici, sociali e culturali, ossia l'organo di controllo del rispetto degli obblighi nascenti dal PIDESC, e il Relatore speciale sul diritto all'alimentazione istituito nell'ambito delle c.d. procedure speciali del Consiglio dei diritti umani. In sintesi, il diritto all'alimentazione «[...] is realized when every man, woman and child, alone or in community with others, have physical and economic access at all times to adequate food or means for its procurement», ed è caratterizzato dalla disponibilità e accessibilità del bene cibo. In argomento, sia permesso il rinvio a C. DI TURI, *Il diritto all'alimentazione nell'ordinamento giuridico internazionale. Norme, prassi, tutela*, Napoli, 2021.

⁷ Così il par. 11 del documento: «The Security Council reaffirms that access to affordable, safe and nutritious food is a basic human need [...]».

⁸ In questo senso, v. già UN Doc. S/PRST/2020/6, del 29 aprile 2020, par. 9.

⁹ ILC, Draft articles on the protection of persons in the event of disasters with commentaries, in *Yearbook of the International Law Commission*, 2016, vol. II, part two. Secondo l'art. 3 del Progetto per “disastro” s'intende «a calamitous event or series of events resulting in widespread loss of life, great human suffering and distress, mass displacement [...] seriously disrupting the functioning of society».

¹⁰ UN Doc. A/RES/70/1, del 21 ottobre 2015.

¹¹ UN Doc. S/PRST/2023/4, cit., par. 6.

¹² *Ivi*, par. 9 s.

¹³ *Ivi*, par. 8.

¹⁴ *Ivi*, par. 5.

¹⁵ *Ivi*, par. 6.

¹⁶ *Ivi*, par. 16.

anzitutto il divieto per gli Stati belligeranti di ricorrere alla già citata *starvation*¹⁷, un metodo di combattimento che consiste nella volontà di affamare la popolazione civile attraverso tre distinte pratiche, ossia: la privazione di cibo in danno della popolazione civile, vietata dall'art. 54, par. 1, del I Protocollo addizionale alle Convenzioni di Ginevra del 12 agosto 1949 relativo alla protezione delle vittime dei conflitti armati internazionali; la distruzione di oggetti indispensabili alla sopravvivenza della popolazione e, tra questi, beni alimentari e aree destinate alla coltura e all'irrigazione (*ivi*, par. 2); l'ostacolare le attività di soccorso umanitario (art. 70 del medesimo strumento).

La *starvation* non è, peraltro, l'unica fattispecie rilevante del diritto internazionale umanitario evocata nello *Statement* presidenziale. Tale *corpus* normativo deve essere rispettato dagli Stati belligeranti nella sua interezza e in senso conforme ai principi di umanità, neutralità, imparzialità e indipendenza¹⁸, soprattutto per quanto riguarda la garanzia dell'accesso degli operatori umanitari alle aree di conflitto al fine di soccorrere i civili anche fornendo loro il cibo necessario alla sopravvivenza¹⁹.

Alla luce di ciò, sorprende il silenzio del Presidente Cds circa le conseguenze della commissione di atti di *starvation*: se provata, infatti, essa costituisce un crimine di guerra *ex art. 8, par. 2 (xxv)* dello Statuto della Corte penale internazionale, giurisdizione competente ad accertare la commissione di crimini di guerra commessi in Ucraina a seguito dell'accettazione della sua competenza da parte di tale Stato.

Tale silenzio è solo in parte attenuato dalla timidezza con cui il Presidente Cds sollecita nello *Statement* «[...] to stop the blocking of roads required for the supplying of and access to local markets and the damaging of sources of food [...]»²⁰: per quanto appaia implicitamente indirizzata alla Russia responsabile di avere sospeso la sua partecipazione agli Accordi di Istanbul sul traffico internazionale di grano²¹, l'affermazione risulta piuttosto anodina e fa dubitare circa la capacità delle Nazioni Unite di assumere realmente un ruolo centrale per rispondere alle sfide poste dall'insicurezza alimentare nelle situazioni di conflitto armato che mettono gravemente in pericolo la vita umana.

Ottobre 2023

¹⁷ *Ivi*, par. 20.

¹⁸ Per una trattazione di tali principi, v. A. ANNONI, F. SALERNO, *La tutela internazionale della persona umana nei conflitti armati*, Bari, 2019, pp. 130-135.

¹⁹ UN Doc. S/PRST/2023/4, cit., par. 21.

²⁰ *Ivi*, par. 24.

²¹ In argomento, sia consentito il rinvio a C. DI TURI, *Le vicende degli accordi di Istanbul sul traffico internazionale di grano dai porti ucraini e il loro impatto sulla sicurezza alimentare internazionale*, in *SidiBlog*, 29 luglio 2023.

(Not) *The End of Human Race*: la Dichiarazione di Bletchley avvia la cooperazione internazionale in materia di intelligenza artificiale

Gianpaolo Maria Ruotolo

Professore ordinario di Diritto internazionale, Università di Foggia

1. L'Artificial Intelligence Safety Summit del novembre 2023.

L'1 e il 2 novembre 2023, ospitato dal Governo del Regno Unito, si è tenuto, a Bletchley Park, nel Buckinghamshire, l'[Artificial Intelligence Safety Summit](#) (AISS)¹, la prima conferenza internazionale in materia di intelligenza artificiale (IA): l'evento è stato significativamente organizzato nel luogo che, durante la II guerra mondiale, fu sede della principale unità di analisi crittografica degli Alleati, la quale, grazie all'opera di molti scienziati tra i quali Alan Turing, riuscì a decifrare codici e messaggi dell'Asse, fornendo così un rilevante supporto al successo delle operazioni belliche.

Ottant'anni più tardi il Governo inglese ha convenuto nel medesimo iconico luogo Stati, imprese leader nel campo dell'intelligenza artificiale, gruppi rappresentativi della società civile e scienziati ed esperti per discutere, valutare e considerare i rischi dell'IA e individuare gli strumenti per mitigarli, soprattutto attraverso forme di cooperazione. È infatti ormai opinione diffusa e dilagante – e, va detto, spesso meccanicamente ripetuta come un *mantra* – che l'IA, se utilizzata irresponsabilmente, oltre a concentrare ulteriormente potere nelle mani di pochi privati, comporti imponenti rischi, sia potenziali sia già in atto, per la sicurezza e altri diritti, collettivi e individuali, anche di rango fondamentale. La stessa IA, però, al contempo, rappresenta un'opportunità per favorire la crescita economica, promuovere il progresso scientifico, garantire benefici al settore pubblico e privato, liberare le persone da compiti alienanti e amplificare le capacità creative (e infatti, da ultimo, ci ha consentito di ascoltare [l'ultima canzone](#) dei Beatles²...).

Se si interroga una forma di intelligenza artificiale (noi lo abbiamo fatto con la celeberrima Chat GPT di OpenAI) su quali siano i *pro* e i *contro* della stessa, ci si vede rispondere che essa potrebbe aiutarci mediante l'automazione delle attività, garantendo velocità, efficienza e i vantaggi di un apprendimento continuo al fine di perseguire, tra gli altri, un'assistenza sanitaria migliore e una più elevata efficienza energetica, ma che ciò comporta, al contempo, rischi per l'occupazione, per la *privacy* e la sicurezza, di discriminazione e *bias*, costi elevati e difficoltà di comprensione dei suoi stessi meccanismi di funzionamento.

Non è un caso, quindi, che i colloqui dell'AISS si siano concentrati essenzialmente su cinque punti, volti a: *a)* raggiungere una comprensione condivisa dei rischi posti dalle forme più evolute di IA (“di frontiera”) e della necessità di intervenire al fine di limitarli; *b)* individuare forme avanzate di cooperazione internazionale sulla sicurezza dell'IA di frontiera e supportare i contesti nazionali in tal senso; *c)* ipotizzare le misure più adeguate

¹ V. www.aisafetysummit.gov.uk.

² The Beatles, *Now And Then*, 2023, in cui l'IA è stata utilizzata per isolare la voce di John Lennon dal suono del piano in un vecchio demo.

per aumentare la sicurezza dell'IA di frontiera; d) sviluppare forme internazionali di collaborazione sulla ricerca sulla sicurezza dell'IA, incluse quelle che consentano lo sviluppo di nuovi standard a supporto della *governance*; e) garantire uno sviluppo sicuro dell'IA al fine di favorirne le applicazioni per scopi positivi a livello globale. Insomma, almeno nelle intenzioni degli organizzatori, certamente non una conferenza volta allo stravolgimento del quadro normativo internazionale, né degli approcci che lo stanno indirizzando, ma una sorta di primo contatto tra i principali suoi principali *stakeholder*.

Va evidenziato da subito come il Summit sia stato convocato dal Regno Unito proprio quando l'Unione europea (dalla quale lo stesso è notoriamente uscito, forse però oggi in maniera meno convinta che in passato...) sta finalizzando il suo regolamento sull'IA (l'[Artificial Intelligence Act](#), AIA³), la Cina, il 18 ottobre ha presentato la sua "[Global AI Governance Initiative](#)", la Casa Bianca, il 30 ottobre 2023, ha emesso un [executive order "on the Safe, Secure, and Trustworthy Development and Use of Artificial Intelligence"](#)⁴, mentre il Segretario generale delle Nazioni Unite, sempre nell'ottobre 2023, ha nominato i membri dell'[High-Level Advisory Body on Artificial Intelligence \(H-LAB\)](#), che potrebbe portare alla creazione di una agenzia AI delle Nazioni Unite.

Va pure detto che, mentre in passato si erano registrate significative resistenze alla regolamentazione del settore da parte degli operatori commerciali, più di recente, imprese come Alphabet, Microsoft, Anthropic e Open AI (che ha creato Chat GPT) spingono per una disciplina vincolante, temendo che una concorrenza sconsiderata, approfittando dell'assenza totale di regolamentazione, possa diffondere modelli IA di cui qualcuno potrebbe facilmente abusare per accaparrarsi così quote rilevanti di mercato.

Prima di analizzare quali sono le conclusioni raggiunte nell'AISS formalizzate nella [Bletchley Declaration](#)⁵, cerchiamo di tracciare brevemente i confini del contesto internazionale in cui essa si inserisce.

2. I principali contesti interni: UE, Cina, USA, Canada, Giappone.

Nell'Unione europea pare essere ormai in dirittura di arrivo la procedura legislativa ordinaria per l'approvazione dell'AIA, il quale adotta un approccio basato sui rischi, che mira a limitare mediante una "graduazione" della disciplina e, a tal fine, distingue i prodotti di IA che implicano una messa in pericolo *totale* per i diritti fondamentali – come quelli suscettibili di causare danni fisici e psicologici attraverso la manipolazione del comportamento umano o quelli che prevedono il *social scoring* –, i quali sono *assolutamente* vietati, da quelli ad alto rischio – i quali sono soggetti a un regime di

³ Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council laying down harmonised rules on artificial intelligence (artificial intelligence act) and amending certain Union legislative acts, COM(2021) 206 final.

⁴ Executive order "[on the Safe, Secure, and Trustworthy Development and Use of Artificial Intelligence](#)", 30 ottobre 2023.

⁵ La Dichiarazione è stata firmata da Australia, Brasile, Canada, Cile, Cina, UE, Francia, Germania, India, Indonesia, Irlanda, Israele, Italia, Giappone, Kenya, Arabia Saudita, Olanda, Nigeria, Filippine, Repubblica di Corea, Ruanda, Singapore, Spagna, Svizzera, Turchia, Ucraina, Emirati Arabi Uniti, UK e USA. È il caso di segnalare che la compresenza dell'UE e di alcuni Stati membri è volta a risolvere preventivamente eventuali problemi di riparto di competenza.

certificazione e controllo dettagliato, ma non sono ritenuti così pericolosi da dover essere vietati –, a quelli con impatti più contenuti, definiti residualmente “altri”.

Il *draft*, peraltro, identifica due categorie di soggetti: i “fornitori” e gli “utenti” di sistemi di IA, attribuendo loro oneri e responsabilità ben differenti: ai primi – sviluppatori e distributori di sistemi IA – la proposta assegna la maggior parte del carico di responsabilità, ai secondi – qualsiasi persona fisica o giuridica, autorità pubblica, agenzia o altro organismo che utilizzi tale sistema, come datori di lavoro, banche, assicurazioni, supermercati, o... Stati – viene solo imposto di utilizzare l’IA nel rispetto delle “istruzioni per l’uso” del fornitore, monitorarla e garantire un corretto trattamento dei dati, senza però dover adottare ulteriori misure di analisi dell’impatto sui diritti fondamentali o su altri beni giuridici né misure attive per limitare i danni connessi (per un’analisi delle conseguenze giuridiche che ciò produrrebbe in combinato disposto con il [*Digital Services Act*](#)⁶ sulla responsabilità dei fornitori ci permettiamo di rinviare a [G.M. RUOTOLO](#)⁷).

La Cina, dal canto suo, il 18 ottobre 2023, in occasione del terzo [*Belt and Road Forum*](#)⁸, ha lanciato la sua [*Global AI Governance Initiative*](#), un *framework* volto a promuovere un contesto internazionale non discriminatorio per lo sviluppo e la *governance* dell’IA. L’iniziativa è stata annunciata non a caso il giorno dopo quello in cui gli USA hanno rinnovato il loro divieto di esportazione di processori avanzati e delle relative tecnologie di produzione, volto ad impedire alla Cina stessa di acquisire gli strumenti necessari per sviluppare forme evolute di IA che, secondo gli USA, potrebbero avere anche usi militari e costituire, quindi, una minaccia alla loro sicurezza nazionale. Va evidenziato che, ritenendo misure analoghe già adottate dagli USA incompatibili con gli obblighi multilaterali di liberalizzazione commerciale, la Cina aveva avanzato, nel dicembre 2022, una richiesta in sede contenziosa in seno all’Organizzazione mondiale del commercio (OMC) ([WT/DS615](#)⁹); ad oggi il procedimento è fermo allo stato delle consultazioni.

Ora, le misure di restrizione delle esportazioni potrebbero essere illegittime, nel contesto OMC, ai sensi dell’art. XI, par. 1 del GATT 1994 (“Eliminazione generale delle restrizioni quantitative”) che vieta ai Membri di introdurre o mantenere qualsiasi forma di «divieto o restrizione diversa da dazi, tasse o altri oneri», ivi comprese le misure che vietano o limitano l’esportazione e la vendita per l’esportazione di beni; d’altro canto, misure siffatte potrebbero pure esser giustificate ai sensi di eccezioni contemplate da altre norme del GATT, come l’art. XX o, più rilevante nel caso di specie, l’art. XXI, che tutela la sicurezza nazionale (si veda, al riguardo, [WTO, Export Prohibitions](#)¹⁰).

Va pure ricordato che l’ordinamento internazionale contiene norme vincolanti che istituiscono un regime di controllo delle esportazioni volto alla non proliferazione degli armamenti. Tale regime è costituito da risoluzioni di organizzazioni internazionali e

⁶ Regolamento (UE) 2022/2065 del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 ottobre 2022 relativo a un mercato unico dei servizi digitali e che modifica la direttiva 2000/31/CE (regolamento sui servizi digitali).

⁷ G.M. Ruotolo, *Spirits in the material world: Artificial intelligence act e responsabilità per la diffusione online di informazioni*, in *SidiBlog*, 26 ottobre 2023.

⁸ V. www.beltandroadforum.org/english.

⁹ United States – Measures on certain semiconductor and other products, and related services and technologies.

¹⁰ WTO, *Export Prohibitions and Restrictions Information Note*, 23 aprile 2020.

accordi, tra i quali vanno qui citate almeno la [risoluzione 1540 \(2004\)](#) del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite¹¹, il Trattato di non proliferazione nucleare del 1968, la Convenzione che vieta lo sviluppo, la fabbricazione e lo stoccaggio delle armi batteriologiche (biologiche) o a base di tossine e che disciplina la loro distruzione del 1972 e la Convenzione sulla proibizione dello sviluppo, produzione, stoccaggio ed uso di armi chimiche e sulla loro distruzione del 1993. Tuttavia nessuno di questi strumenti contempla una limitazione esplicita della commercializzazione dei beni tecnologici la cui esportazione è stata unilateralmente bloccata dagli USA.

Quanto a questi ultimi, come accennato in apertura, il Presidente Biden ha adottato, il 30 ottobre 2023, un *executive order* in tema di IA. Si tratta di un molto lungo (oltre 20.000 parole), complesso e che, in maniera ampia, si riferisce a tutti i *software* automatizzati predittivi, percettivi o generativi in grado di imitare determinate abilità umane. Gli *executive order*, come noto, sono atti amministrativi di competenza del Presidente, utilizzati per indirizzare il comportamento delle agenzie del Governo federale, i quali, se adottati in esecuzione di una delega del Congresso, possono avere forza di legge e che sono impugnabili per violazione della Costituzione o della delega. Nella prassi essi vengono utilizzati in casi di urgenza o per adottare soluzioni o suggerire interpretazioni che sarebbe difficile approvare per via legislativa ordinaria; essi, in materie di rilevanza internazionalistica, sono stati pure utilizzati per eseguire *in foro interno* accordi internazionali (un esempio è proprio il GATT 1947: cfr. [Footwear Distributors and Retailers v. US](#): «GATT itself became part of U.S. law via executive orders in accordance with congressional delegation of power to the President»¹²).

Quello di specie, adottato solo due giorni prima dell'inizio dell'AISS, muove da precedenti azioni assunte dall'Amministrazione Biden – tra le quali, in applicazione dell'approccio fino ad oggi dominante in tema di regolamentazione dell'IA, la promozione, a luglio, di una serie di “voluntary agreements” sottoscritti da 15 grandi aziende – e fa seguito al progetto per una [Artificial Intelligence Bill of Rights](#) del 2022¹³ e a un precedente *executive order* del Presidente Trump del 2019 (“[American AI Initiative](#)”¹⁴). Il nuovo *order*, impossibile da analizzare compiutamente in questa sede (per una prima lettura si veda [qui](#)), impone agli sviluppatori di sistemi di IA una serie di regole basate essenzialmente sul *principio di trasparenza*¹⁵, come quella di condividere con il Governo i dati sulla sicurezza dei propri sistemi *prima* di renderli disponibili al pubblico, basata sul [Defense Production Act](#) del 1950¹⁶, una legge associata alla sicurezza nazionale in contesti di conflitto armato che è stata utilizzata anche all'inizio della pandemia COVID per aumentare le forniture nazionali di respiratori.

¹¹ Risoluzione 1540 (2004) del 28 aprile 2004.

¹² *Footwear Distributors and Retailers v. US*, 852 F. Supp. 1994, p. 1078 ss., in part. p. 1093, nota 30.

¹³ “Making automated systems work for American people”; www.whitehouse.gov/ostp/ai-bill-of-rights.

¹⁴ Executive order 13859 del febbraio 2019.

¹⁵ Sull'incertezza in merito alla vigenza di un siffatto “principio” a livello consuetudinario nell'ordinamento internazionale e sul suo costante stato *in itinere* si vedano, però, le belle e ancora attuali considerazioni di A. Bianchi, *On Power and Illusion: The Concept of Transparency in International Law*, in A. Bianchi, A. Peters (eds.), *Transparency in International Law*, Oxford, 2013, p. 1 ss.

¹⁶ 50 U.S.C. § 4501 *et seq.*

L'*order*, sotto il profilo normativo, copre otto ambiti: *a)* sicurezza nazionale; *b)* *privacy* individuale; *c)* equità e diritti civili; *d)* tutela dei consumatori; *e)* questioni connesse al lavoro e all'occupazione; *f)* innovazione dell'IA e competitività degli Stati Uniti; *g)* cooperazione internazionale in materia di IA; *h)* competenze in materia di IA all'interno del Governo federale, e contempla delle sezioni speciali su valutazione e promozione dell'uso etico dell'IA nell'istruzione, nell'assistenza sanitaria e nella giustizia penale, ma non contiene alcuna previsione specifica sulla protezione della *privacy* dei dati biometrici, comprese le scansioni facciali e i cloni vocali. Esso, inoltre, pare avere un approccio più permissivo in merito all'uso dell'intelligenza artificiale da parte del Governo nelle applicazioni di difesa e *intelligence* rispetto a quanto faccia per i privati.

Sotto il profilo istituzionale, inoltre, lo stesso crea un apparato di *task force* e comitati consultivi, promuove iniziative di *reporting* e ordina alle agenzie federali di emanare linee guida (*soft law*, quindi...) sull'intelligenza artificiale: e infatti subito dopo il Summit, l'*Office of Management and Budget* (OMB) ha adottato una nuova [draft policy](#) "on Advancing Governance, Innovation, and Risk Management for Agency Use of Artificial Intelligence".

L'*order* è stato evidentemente adottato, oltre che nell'imminenza del Summit, sotto la pressione dell'adozione dell'AIA dell'UE (così anche [L. LEFFER](#)¹⁷) e delle misure cinesi, probabilmente nella speranza di limitare una reviviscenza particolarmente vivida del c.d. [Bruxelles \(o Pechino?\) Effect](#)¹⁸; e parimenti un analogo obiettivo di demarginalizzazione potrebbe aver mosso il Regno Unito ad organizzare il Summit.

In Canada, dove attualmente non esiste un quadro normativo specifico per l'IA, nel settembre 2023, nell'attesa dell'approvazione parlamentare dell'Artificial Intelligence and Data Act (AIDA), parte del più ampio Digital Charter Implementation Act, è stato adottato un [Voluntary Code of Conduct on the Responsible Development and Management of Advanced Generative AI Systems](#), il quale fornisce, anche se solo temporaneamente, alle aziende canadesi standard comuni e consente loro di dimostrare, volontariamente, che stanno sviluppando e utilizzando sistemi di intelligenza artificiale generativa in modo responsabile, fino all'entrata in vigore di una regolamentazione vincolante.

Anche in Giappone – dove pure fino ad oggi è stato preferito un approccio *soft* mediante codici di autoregolamentazione – non sono in vigore strumenti giuridicamente vincolanti per i sistemi di intelligenza artificiale, ma il Governo è al lavoro per sviluppare un quadro normativo per l'IA entro la fine dell'anno.

Insomma, ci pare di registrare una tendenza degli Stati all'accelerazione della disciplina *unilaterale* dell'IA, in quanto tale forse non del tutto opportuna, anche perché dettata con approcci diversi nei vari contesti giuridici e culturali. Ciò, inoltre, si accompagna a un progressivo allontanamento, mediante l'uso di norme vincolanti, dal

¹⁷ L. Leffer, *Biden's Executive Order on AI Is a Good Start, Experts Say, but Not Enough*, in *Scientific American*, 31 ottobre 2023.

¹⁸ A. Bradford, *The Brussels Effect*, in *Northwestern University Law Review*, 2012, p. 1 ss.

modello, originariamente prevalente specie nei Paesi di *common law*, di autoregolamentazione¹⁹, realizzata anche mediante codici proposti a livello statale ma comunque volontariamente accettati da parte dei privati.

Il tutto, forse, anche per il timore che si possa replicare, in materia di IA, quello che da alcune parti è stato visto come un ritardo di regolamentazione: quello relativo ai *social networks* e alle responsabilità delle piattaforme.

3. Cenni sulle attività delle organizzazioni internazionali.

Vista l'ontologica tendenza transnazionale dell'IA, una frammentazione della disciplina rischia di produrre difficoltà applicative, squilibri per la concorrenza e una riduzione del livello effettivo di tutela dei diritti degli utenti; si rende quindi particolarmente opportuno un approccio internazionale condiviso, con la fissazione di regole, almeno di base, comuni.

Le Nazioni Unite, la principale organizzazione internazionale a vocazione universale, facendo seguito a numerosi interventi di regolazione non vincolante già posti in essere da altre organizzazioni (tra le altre: [UNESCO](#); [OECD](#); [UNICRI](#); [Consiglio d'Europa](#)), e seguendo anche i suggerimenti contenuti nel *Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression* ([A/73/348 18-142382/22](#)), nella convinzione che una *governance* coordinata a livello globale sia l'unico modo per sfruttare al meglio l'IA per il bene dell'umanità, auspicano la promozione di un approccio inclusivo.

Così il Segretario generale ha istituito un organo consultivo multilaterale al quale ha affidato il compito di adottare raccomandazioni per la *governance* internazionale dell'IA, appunto: l'*High-level Advisory Body on Artificial Intelligence* (HABAI), che attualmente si avvale dell'ufficio del *Secretary-General's Envoy on Technology* (OSET), che pure ne è membro, è composto da 38 esperti con competenze interdisciplinari individuati con un approccio *multistakeholder*, e quindi provenienti da Stati, settore privato e società civile. Curiosamente va detto che nessuno dei nominati rappresenta o è emanazione di alcuna organizzazione internazionale, né a vocazione universale né regionale, ciò che potrebbe creare problemi di coordinamento.

È il caso di segnalare pure che gli Stati membri del G7, il 30 ottobre 2023, quindi il giorno precedente l'apertura dell'AISS, nell'ambito del c.d. "Hiroshima AI Process Comprehensive Policy Framework"²⁰, hanno approvato uno [Statement](#) su alcuni principi guida sull'IA (per la riduzione dei rischi e degli abusi e per identificare le vulnerabilità; per incoraggiare la condivisione responsabile delle informazioni, la segnalazione di incidenti e gli investimenti nella sicurezza informatica; per promuovere un sistema di

¹⁹ Per una ricostruzione, da ultimo, v. L. Fabiano *Il liberal-protezionismo digitale statunitense fra difesa della leadership nel mercato tecnologico e sicurezza nazionale*, in DPCE online, 2023, p. 2335 ss.

²⁰ Il *framework* è costituito da quattro pilastri: analisi dei rischi, delle sfide e delle opportunità prioritarie dell'intelligenza artificiale generativa; individuazione di principi guida internazionali del per tutti gli attori dell'IA; costruzione di un Codice di condotta internazionale per le organizzazioni che sviluppano sistemi di IA avanzati; cooperazione basata su progetti a sostegno dello sviluppo di strumenti e migliori pratiche di intelligenza artificiale responsabile.

etichettatura che consenta agli utenti di identificare i contenuti generati dall'intelligenza artificiale) e redatto un codice di condotta volontario per gli sviluppatori.

4. La Dichiarazione di Bletchley

È questo, seppur succintamente, il complesso contesto in cui si inseriscono le conclusioni adottate alla fine dell'AISS, formalizzate nella Dichiarazione di Bletchley del 2 novembre 2023. Nel merito, gli Stati firmatari constatano con soddisfazione l'esistenza di tentativi già compiuti dalla comunità internazionale per cooperare sull'IA al fine di promuovere una crescita economica inclusiva, lo sviluppo sostenibile e l'innovazione e proteggere al contempo i diritti e le libertà fondamentali; si tratta di un richiamo, seppur implicito, alle attività già poste in essere da alcune organizzazioni internazionali e in particolare, a noi pare, all'HABAI delle Nazioni Unite di cui abbiamo detto.

Quindi gli stessi procedono ad elencare – in maniera francamente non molto distante dall'analisi fatta da Chat GPT che abbiamo riportato in apertura – *pro* (vantaggi per i servizi pubblici come sanità e istruzione; sicurezza alimentare; scienza; energia pulita; biodiversità e clima; per il godimento dei diritti umani e rafforzare gli sforzi verso il raggiungimento degli obiettivi di sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite) e *contro* (rischi per la tutela dei diritti umani, la trasparenza, l'equità, la responsabilità, la sicurezza informatica; disinformazione) dei sistemi di IA e, considerato che molti di questi rischi hanno natura intrinsecamente internazionale («inherently international in nature») e quindi possono essere affrontati meglio attraverso la cooperazione internazionale, decidono («we resolve») di cooperare nei *fora* internazionali, già esistenti o da istituire, per garantire un'IA incentrata sull'uomo, affidabile, responsabile e sicura. Tale cooperazione dovrebbe mirare alla costruzione di un sistema di regole condivise rispettose del principio di proporzionalità e che promuova l'innovazione minimizzando i rischi, anche attraverso l'individuazione di «principi» (anche se è poco chiaro cosa si intenda giuridicamente con tale espressione, che pare qui utilizzata in senso atecnico) e la predisposizione codici di condotta armonizzati.

Nel contesto della auspicata cooperazione la Dichiarazione, anticipando la riconvocazione di un ulteriore Summit per il 2024, traccia, quindi, una *roadmap* volta a:

1) identificare i rischi posti dall'IA alla sicurezza e costruire una comprensione scientifica condivisa e basata sull'evidenza di questi rischi nel contesto di un approccio globale;

2) favorire la progettazione di politiche basate sul rischio per garantire la sicurezza, anche mediante il rafforzamento degli oneri di trasparenza dei privati, nella consapevolezza che gli approcci a tal fine adottati possono differire in base alle circostanze e ai contesti giuridici nazionali applicabili;

3) sostenere una rete internazionale di ricerca scientifica sulla sicurezza dell'IA di frontiera che comprenda e integri la collaborazione multilaterale e bilaterale già esistente.

Si tratta, va detto, di un documento breve, specie se paragonato a quelli adottati nei contesti nazionali di cui abbiamo detto, che mantiene un approccio piuttosto prudente e

pare andare in controtendenza rispetto a quella che abbiamo visto essere invece la tendenza degli Stati ad irrigidire in vari modi la disciplina dell'IA: come abbiamo visto, infatti, la *Declaration* auspica il mantenimento di un approccio *soft* alla gestione del rischio, da perseguirsi mediante strumenti consensuali e, quindi, l'adozione da parte dei privati di impegni volontari. Ciò è comprensibile se si legge l'atto in esame come il primo passo verso l'istituzionalizzazione di forme di cooperazione internazionale alla regolamentazione dell'IA, analogamente a quanto avvenuto tempo addietro in altri settori dell'ordinamento internazionale, come quello ambientale, poi progressivamente rinforzatosi e strutturatosi.

Va parimenti segnalato come la Dichiarazione non faccia alcun cenno ad alcuni problemi di grande rilevanza, come i modelli IA *open source*, quelli, cioè, basati su motori che sono disponibili gratuitamente e che possono essere modificati, l'uso di materiali protetti da *copyright* ai fini di istruzione dei sistemi di IA o, ancora, l'uso di forme di IA per ricostruire e far "rivivere" persone che non ci sono più anche senza il loro pregresso consenso.

Come elementi di prassi ricordiamo, quanto alla questione dei diritti di proprietà intellettuale, almeno la controversia che sta opponendo il *New York Times* a Open AI: dall'agosto di quest'anno, infatti, la testata ha bloccato il *web crawler* di quest'ultima, impedendo così, a partire da allora, alla società di utilizzare i suoi articoli per addestrare modelli IA; pare che la medesima testata intenda avviare un procedimento contenzioso per violazione del *copyright* da parte di Open AI.

Quanto all'ultimo profilo accennato, è del 9 novembre 2023 la notizia secondo la quale il più lungo sciopero degli attori di Hollywood si è finalmente concluso solo quando i principali Studios e le maggiori piattaforme di *streaming* hanno accettato di modificare una proposta che mirava ad inserire nell'approvando contratto collettivo una previsione che avrebbe consentito di utilizzare le scansioni AI di una particolare categoria di attori (quelli che sono noti come *Schedule F performers*²¹) dopo la loro morte, senza il loro consenso e senza pagare un compenso aggiuntivo agli eredi.

Novembre 2023

²¹ La categoria comprende chiunque sia pagato più della tariffa minima per recitare in serie TV o lungometraggi.

Quali prospettive per una operazione di pace dell'ONU a Gaza?

Ivan Ingravallo

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

L'orrore per gli eventi in corso nella Striscia di Gaza, caratterizzati da notevoli e ripetute violazioni di numerose e fondamentali regole di diritto internazionale, pone anche la questione delle prospettive per quel martoriato territorio una volta che, si spera il prima possibile, avrà termine l'intervento militare israeliano, seguito al feroce e ingiustificabile attacco terroristico condotto da Hamas il 7 ottobre 2023 e al rapimento di numerose persone.

Le due principali ipotesi che possiamo immaginare per la Striscia di Gaza sono il ritorno dell'occupazione israeliana, che ha già occupato quel territorio dal 1967 al 1994, con gli ultimi insediamenti smantellati nel 2005, oppure il ristabilimento del controllo da parte dell'Autorità nazionale palestinese (ANP), guidata da Abu Mazen e da Fatah. Dopo la vittoria ottenuta da Hamas nelle elezioni del 2006 e a seguito di scontri violenti tra Hamas e Fatah, nel 2007 l'ANP fu estromessa dall'amministrazione di quest'area.

La prima ipotesi sarebbe giuridicamente insostenibile, perché rappresenterebbe, da parte di Israele, una ulteriore grave violazione del diritto all'autodeterminazione dei palestinesi. La seconda risulta invece legittima, ma di difficile e immediata realizzazione, soprattutto perché al momento l'ANP non sembra in grado di riprendere ad amministrare la Striscia di Gaza, specie al termine di un intervento militare così distruttivo, che richiederà notevoli risorse per la ricostruzione delle infrastrutture e del tessuto urbano e produttivo, risorse su cui l'ANP non sembra poter contare, anche considerate le ripetute accuse di corruzione avanzate nei confronti della sua *leadership*, che ne indeboliscono la credibilità.

È in tale contesto che inizia a farsi strada, tra gli Stati e gli osservatori, l'idea di una operazione multinazionale *per* la Striscia di Gaza o *nella* Striscia di Gaza, istituita dal Consiglio di sicurezza dell'ONU nell'esercizio della sua «responsabilità principale nel mantenimento della pace e della sicurezza internazionale» ai sensi dell'art. 24, par. 1, della Carta ONU. Si tratterebbe di una operazione di pace chiamata ad agire nel rispetto dei tre criteri che caratterizzano il modello sviluppatosi nella prassi dell'Organizzazione: il consenso del sovrano territoriale, l'imparzialità, l'uso della forza in legittima difesa. In entrambi i casi resta sullo sfondo e in prospettiva la soluzione di consolidare lo Stato palestinese, considerato che la creazione dei due Stati era nel 1947 – risoluzione dell'Assemblea generale dell'ONU n. 181 (II) del 29 ottobre 1947 –, è oggi e continuerà a essere in futuro l'unica in grado di portare a soluzione questa duratura controversia, caratterizzata da una pluridecennale spirale di odio e violenza.

A seconda del mandato deciso dal Consiglio di sicurezza, potrebbe trattarsi di una operazione *per* la Striscia di Gaza, di *peacekeeping* “classico”, realizzata affidando ai contingenti multinazionali compiti di interposizione sul confine tra la Striscia di Gaza e

Israele. Essa sarebbe incaricata, quale “forza cuscinetto” tra le parti confliggenti, di vigilare affinché non abbiano a ripetersi episodi di violenza da ambo i lati. Oppure potrebbe essere istituita una operazione, più ambiziosa, di amministrazione diretta *nella* Striscia di Gaza, affidando per un certo periodo di tempo all’ONU il compito di svolgere, attraverso il proprio personale civile e quello, civile e militare, messo a disposizione dai suoi Stati membri, funzioni di governo di questo territorio, volto alla ricostruzione post-bellica e al ripristino delle condizioni per il ritorno dell’autorità nelle mani dell’ANP. Nella seconda metà degli anni ’90 questa seconda opzione è stata sperimentata dal Consiglio di sicurezza in relazione ad altri territori: Slavonia Orientale (UNTAES), Kosovo (UNMIK) e Timor Est (UNTAET).

Occorrono tre presupposti affinché una di queste ipotesi si realizzi. Anzitutto, il consenso del sovrano territoriale al dispiegamento dell’operazione di pace. Ciò pone il problema di individuare chi è legittimato a fornire tale consenso, considerato che Israele è qualificabile come potenza occupante nella Striscia di Gaza e che l’ANP è il legittimo responsabile, ma non è in grado di esercitarvi una effettiva autorità di governo. L’opzione preferibile sarebbe in ogni caso quella di ottenere il consenso di entrambe le parti, anche separatamente. Né Israele, né l’ANP possono essere obbligati a fornire il loro consenso, ma l’auspicio è che ciò avvenga, quale indispensabile primo passo verso la realizzazione di una condizione di convivenza che riguardi non solo la Striscia di Gaza, ma anche la Cisgiordania e avvii a soluzione l’endemica questione dei territori palestinesi occupati.

Occorre, in secondo luogo, una risoluzione da parte del Consiglio di sicurezza a sostegno dell’istituzione di una operazione *per* la Striscia di Gaza o *nella* Striscia di Gaza, approvata con la maggioranza di almeno nove membri e senza il voto contrario da parte di uno dei cinque membri permanenti. È ben nota la difficoltà per il Consiglio di sicurezza di deliberare sulla questione palestinese e, a seguito dell’attacco del 7 ottobre e della reazione israeliana, questa cronica difficoltà si è tradotta in impossibilità di deliberare (v., da ultimo, la riunione del 25 ottobre 2023, in cui non si è riusciti ad approvare alcuna risoluzione sulla crisi umanitaria a Gaza). Ma è altresì innegabile che l’entità della violenza realizzatasi in questa occasione richiede al Consiglio, specie ai suoi membri permanenti, una maggiore assunzione di responsabilità nell’adempiere al ruolo che la Carta ONU affida loro ed evitare il concreto rischio che il conflitto in corso possa crescere ulteriormente di intensità e allargarsi, coinvolgendo altri attori regionali.

In terzo luogo, entrambe le operazioni ipotizzate richiedono, per essere effettivamente realizzate, la disponibilità di Stati membri dell’ONU e/o di organizzazioni regionali a fornire i contingenti militari e, se del caso, il personale civile necessario. Occorrerebbe coinvolgere specialmente gli Stati aventi maggiore esperienza nella partecipazione ad operazioni di pace e che assicurino, quindi, di svolgere al meglio il mandato deciso dal Consiglio di sicurezza. Attualmente sono due le operazioni dispiegate in quest’area: l’UNIFIL (United Nations Interim Force in Lebanon), creata nel 1978 e il cui mandato è stato a più riprese rinnovato e ampliato, è collocata nel sud del Libano, al confine con Israele e coinvolge oltre 10mila unità di personale (i principali contributori sono Indonesia, India, Italia, Ghana e Nepal); la assai più piccola UNTSO (United Nations Truce Supervision Organization), la prima operazione di *peacekeeping*, istituita dal Consiglio di sicurezza con la risoluzione n. 50 del 29 maggio 1948 nel contesto di uno

dei primi conflitti tra Israele e gli Stati arabi, è collocata a Gerusalemme e conta meno di 400 effettivi (i principali contributori sono Finlandia, Irlanda, Paesi Bassi e Norvegia).

L'istituzione e il dispiegamento di un'operazione di pace *per* la Striscia di Gaza o *nella* Striscia di Gaza dovrebbe anche coinvolgere organizzazioni regionali come la Lega Araba o la stessa Unione europea, che da tempo ha dispiegato in questo territorio, al confine con l'Egitto, una piccola operazione, la missione di assistenza alle frontiere per il valico di Rafah (EU BAM Rafah), incaricata di «assicurare una presenza come parte terza al valico di Rafah al fine di contribuire, in coordinamento con gli sforzi dell'Unione per la costruzione istituzionale, all'apertura del valico stesso e rafforzare la fiducia tra il governo di Israele e l'Autorità Palestinese» (così l'art. 2 dell'azione comune 2005/88/PESC, del Consiglio, del 25 novembre 2005, che l'ha istituita e che è stata più volte prorogata). Sarebbe un modo di contribuire fattivamente al ripristino e al mantenimento della pace e alla ricostruzione della Striscia di Gaza, obiettivi che, oggi più che mai, vanno perseguiti in buona fede e con il massimo impegno da tutta la comunità internazionale.

Novembre 2023

Osservazioni in merito al Trattato sull'alto mare

Rosa Stella De Fazio

Assegnista di ricerca in Diritto internazionale, Università degli Studi di Bari Aldo Moro

1. L'approvazione del Trattato sull'alto mare

Dopo quasi 20 anni di trattative è stato di recente approvato lo *UN Treaty on High Seas* con l'obiettivo di estendere anche all'alto mare la protezione del 30% degli oceani entro il 2030¹. Il 19 giugno 2023 la quinta sessione della Conferenza intergovernativa convocata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite² ha difatti finalizzato – nel quadro della Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare del 1982³ – il nuovo Accordo sulla conservazione e uso sostenibile della diversità biologica marina nelle aree al di fuori della giurisdizione nazionale, comunemente noto come “Trattato sull'alto mare”⁴.

L'ultima fase dei negoziati che hanno portato, dopo 20 anni, all'adozione unanime del testo del Trattato sull'alto mare si è conclusa il 19 giugno 2023 ed è stata seguita dall'apertura alla firma degli Stati il 20 settembre 2023. A partire da quest'ultima data, ad oggi, 83 Paesi hanno firmato il Trattato⁵ alimentando le speranze che possa entrare presto in vigore⁶. Bisogna rilevare che, prima dell'ultima riunione intergovernativa, molteplici questioni fondamentali erano rimaste irrisolte. Ad esempio, se gli Stati membri

¹ Il punto fondamentale è stato definito *30 by 30*: Secondo gli esperti, questo è il livello minimo necessario per tutelare una risorsa così preziosa come quella degli oceani per il nostro pianeta.

² La Conferenza intergovernativa è stata istituita dalla risoluzione 72/249 dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite del 24 dicembre 2017. Al termine della quinta ed ultima sessione della Conferenza intergovernativa, tenutasi il 19 e 20 giugno 2023 e denominata “IGC5bis”, il testo del Trattato è stato infine adottato. Vale la pena ricordare che nella sua risoluzione 72/249 l'Assemblea generale decideva di convocare una Conferenza intergovernativa, sotto gli auspici delle Nazioni Unite, esaminare le raccomandazioni del comitato preparatorio istituito dalla risoluzione 69/292 del 19 giugno 2015 sugli elementi e elaborare il testo di uno strumento internazionale giuridicamente vincolante, al fine di sviluppare quanto prima l'accordo. La prima sessione è stata convocata dal 4 al 17 settembre 2018, la seconda dal 25 marzo al 5 aprile 2019 e la terza dal 19 al 30 agosto 2019. La quarta sessione, rinviata dalle decisioni 74/543 e 75/570 a causa della pandemia COVID-19, è stata convocata dal 7 al 18 marzo 2022. Una quinta sessione della Conferenza è stata convocata dal 15 al 26 agosto 2022 ai sensi della decisione 76/564 dell'Assemblea Generale (UN Doc. A/76/L.46). L'ultimo giorno di tale sessione, la Conferenza intergovernativa, nell'esaminare la via da seguire, ha deciso di sospendere i lavori e di riprenderli in un momento da determinare successivamente. Ai sensi della risoluzione 77/248 dell'Assemblea generale, la quinta sessione della Conferenza intergovernativa si è riunita dal 20 febbraio al 3 marzo 2023. Al termine di tale riunione, la Conferenza intergovernativa ha deciso di riprendere in un secondo momento l'accordo in vista della sua adozione. Pertanto, l'Assemblea generale, nella sua decisione 77/556 del 18 aprile 2023 (UN Doc. A/77/L.62), ha chiesto al Segretario generale di convocare un'ulteriore ripresa della quinta sessione della Conferenza intergovernativa il 19 e 20 giugno 2023, o in una data da stabilire in consultazione con il Presidente della Conferenza. Tra i vari forum di leader globali, il *World Economic Forum's Ocean Action Agenda* ha rilasciato una dichiarazione nel gennaio 2023 chiedendo un'azione a tutela degli oceani anche attraverso la stessa Conferenza intergovernativa (www.climatechampions.unfccc.int).

³ La Convenzione è stata aperta alla firma il 10 dicembre 1982 a Montego Bay ed è entrata in vigore, in conformità con il suo art. 308, il 16 novembre 1994, 12 mesi dopo la data di deposito del sessantesimo strumento di ratifica o di adesione nazionale (la ratifica dell'Italia è avvenuta con legge 2 dicembre 1994, n. 689).

⁴ V. www.un.org.

⁵ Si rammenta che ai sensi dell'art. 68.1 del Trattato, questo entrerà in vigore 120 giorni successivamente alla data del deposito del 60° strumento di ratifica, approvazione, accettazione o adesione al Trattato (il cui testo è consultabile su www.treaties.un.org).

⁶ V. www.internazionale.it.

condividessero i profitti derivanti da campioni biologici, dovrebbero beneficiare anche delle sequenze geniche di prodotti commerciali ispirati alla vita marina⁷. Alla fine, i Paesi industrializzati che sostenevano solo la prima opzione – tra i quali il Regno Unito, gli Stati Uniti e l’Unione europea –, sono venuti incontro alla posizione dei Paesi in via di sviluppo a favore della seconda⁸. Un ulteriore dibattito ha riguardato l’alto mare, in quanto da un lato un’alleanza di centoquaranta Paesi in via di sviluppo sosteneva che l’alto mare fosse “patrimonio comune dell’umanità”, soggetto alla proprietà comune per interessi collettivi; i Paesi industrializzati, al contrario, favorivano il principio della “libertà dell’alto mare”, che consentirebbe a ciascun Paese di rafforzare lo *status quo*. Un compromesso che includerebbe sia il “patrimonio comune” che i principi della “libertà d’alto mare” è stato infine respinto⁹.

Il Trattato sull’alto mare segna un momento storico, principalmente per due motivi. Il primo è che porta a compimento un negoziato durato circa 20 anni. Il secondo è l’importanza del tema, dato che lo scopo è ridurre la perdita di biodiversità e garantire uno sviluppo sostenibile, con ciò ottemperando all’obiettivo 14 dell’Agenda 2030: “Conservare e utilizzare in modo sostenibile gli oceani, i mari e le risorse marine”. Il Trattato è infatti volto a realizzare una rigorosa protezione degli oceani al di fuori delle aree sottoposte al controllo statale e contiene norme per l’uso sostenibile delle risorse marine, applicando un approccio precauzionale per utilizzarle in modo responsabile e garantire che gli ecosistemi oceanici non si esauriscano¹⁰.

Il nuovo Trattato stabilisce inoltre che le valutazioni dell’impatto ambientale siano completate prima di qualsiasi nuovo sfruttamento delle risorse marine in aree al di fuori delle giurisdizioni nazionali¹¹. Esso contiene inoltre disposizioni che consentono un’equa condivisione delle conoscenze, delle tecnologie e dei benefici derivanti dalle risorse genetiche marine¹².

Quanto disposto dal Trattato si potrà realizzare a seconda di quanti e quali Stati procederanno alla sua ratifica. A tale riguardo va considerata la distinzione tra Stati che si affacciano sugli oceani e altri Paesi comunque interessati dalle novità apportate dal

⁷ V. www.newyorker.com.

⁸ Le parti chiamate a negoziare il testo dell’Accordo hanno inserito ben ventisette riferimenti ai dati genetici digitali nel testo della bozza.

⁹ V. www.newyorker.com.

¹⁰ V. www.climatechampions.unfccc.int.

¹¹ Trattato sull’alto mare, Parte IV “Valutazioni d’impatto ambientale”.

¹² Vedasi in particolare la Parte II “Risorse genetiche marine, compresa la condivisione giusta ed equa dei benefici” del Trattato sull’alto mare in particolare con riferimento all’art. 9, che annovera tra i suoi obiettivi: «La giusta ed equa condivisione dei benefici derivanti da attività svolte con rispetto alle risorse genetiche marine e alle informazioni sulla sequenza digitale delle risorse genetiche marine delle aree al di fuori della giurisdizione nazionale per la conservazione e l’uso sostenibile dell’ambiente marino».

Trattato¹³, effettuando il necessario compromesso e bilanciamento di interessi talvolta contrapposti¹⁴.

Il Trattato, che avrà una regolare Conferenza delle parti e un suo Segretariato, ha un nuovo meccanismo di riconoscimento internazionale delle aree con strumenti di gestione che includono la creazione di aree marine protette nell'alto mare. Si tratta di un accordo molto importante perché, se fino ad ora l'alto mare¹⁵ veniva considerato "terra nullius", in prospettiva diverrà un'area protetta dagli Stati che ratificheranno la Convenzione, nel riconoscere il valore delle acque internazionali come risorsa preziosa per il pianeta.

Per comprendere perché il Trattato sull'alto mare costituisca un punto di svolta per l'oceano e il pianeta bisogna considerare che quasi due terzi della superficie del pianeta sono oceani e i mari costituiscono il 95% dell'*habitat* totale della Terra in volume. Tuttavia, finora solo l'1% dell'alto mare è stato sottoposto a un protocollo di protezione e solo il 39% degli oceani rientra nella giurisdizione nazionale dei singoli Paesi.

Il Trattato sull'alto mare ha l'obiettivo di garantire la protezione e l'uso sostenibile della biodiversità marina delle aree al di fuori della giurisdizione nazionale e pertanto con esso saranno vietate tutte le attività – come la pesca e l'esplorazione mineraria – che, se condotte in maniera impropria, potrebbero danneggiare il prezioso ecosistema marino¹⁶. Nei prossimi mesi sarà interessante valutare l'incidenza che i contenuti del Trattato avranno sulla sovranità statale nell'alto mare in conseguenza dei nuovi limiti per la pesca, l'estrazione mineraria e le rotte marittime scaturenti dalle aree protette – sottoposte a continui monitoraggi per garantire la conservazione della flora e della fauna marina – nelle quali verrà suddiviso l'alto mare stesso¹⁷. Bisogna inoltre considerare che organismi come spugne, coralli, krill, batteri e alghe possiedono un bagaglio genetico dal quale è possibile ricavare nuove conoscenze per applicazioni mediche e cosmetiche. Tuttavia, secondo le stime degli esperti, una percentuale tra il 10% e il 15% delle specie marine è attualmente a rischio estinzione: uno dei punti di maggiore interesse del Trattato riguarda pertanto la condivisione delle risorse genetiche marine¹⁸.

¹³ A questo proposito si rammenta che persino la Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare (UNCLOS), sebbene al momento sia il regime che si occupa di tutte le questioni relative al diritto del mare e corrisponda in gran parte al diritto consuetudinario, è stata ratificata da soli 156 Stati, più l'Unione europea (gli Stati Uniti l'hanno firmata, ma il Senato USA non l'ha ancora ratificata).

¹⁴ Si pensi all'interesse degli Stati costieri ad espandere sempre più il proprio controllo sulle aree marine al di là della piattaforma continentale, in parte in linea con quello degli Stati parte della Convenzione di Montego Bay a disciplinare lo sfruttamento dei fondali, ma confliggente con l'interesse degli Stati che ratificheranno il Trattato del 2023 alla salvaguardia ambientale in alto mare.

¹⁵ Al proposito si rammenta che per definizione l'alto mare è quella zona di oceano oltre le acque territoriali nazionali che non appartiene a nessuno Stato, oltre le 200 miglia dalla costa. L'alto mare non soltanto ospita dei vasti e preziosi ecosistemi, ma rappresenta il 60% degli oceani del pianeta e quasi il 50% della superficie terrestre. Sul regime di libertà dell'alto mare v. L. Schiano di Pepe, *Il diritto del mare*, in AA.VV., *Istituzioni di diritto internazionale*, Torino, VI ed., 2021, pp. 477-479.

¹⁶ V. l'art. 11 del Trattato sull'alto mare ("Attività riguardanti le risorse genetiche marine di aree esterne alla giurisdizione nazionale").

¹⁷ Il riferimento alle aree protette è nella Parte III, intitolata "Misure basate su strumenti di gestione basati sulle aree, comprese le aree marine protette" del Trattato sull'alto mare.

¹⁸ V. l'art. 40, contenuto nella Parte IV del Trattato ("Rafforzamento delle capacità e trasferimento di tecnologia marina"), che include tra i suoi obiettivi quello di «[...] sostenere gli Stati Parti in via di sviluppo, in particolare gli

2. La disciplina giuridica delle attività svolte negli oceani.

Alla luce di tali considerazioni, vale la pena di ricordare che l'ONU ha sempre dichiarato l'importanza degli oceani per salvaguardare il pianeta e sostenuto l'istituzione di un quadro legale per la protezione del mare. Fornendo gli strumenti per creare e gestire le aree marine protette, il nuovo Trattato fornisce un contributo sostanziale per mettere in pratica il Quadro globale delle Nazioni Unite sulla Biodiversità¹⁹, concordato in occasione della 15ª Conferenza delle Parti (COP15)²⁰ alla Convenzione sulla diversità biologica²¹ che si è tenuta a Montreal dal 7 al 19 dicembre 2022. In particolar modo, in quella sede era stata stabilita la percentuale del 30% (nota come “30x30”) delle aree oceaniche, terrestri e costiere che i Paesi si erano contestualmente impegnati a proteggere entro il 2030 e dunque il Trattato sull'alto mare dovrebbe – auspicabilmente – aiutare i Paesi a rispettare gli impegni presi. Quanto all'oggetto della protezione, si noti che durante i negoziati alcuni Paesi hanno sostenuto la tutela limitata all'uso sostenibile delle risorse marine, mentre per altri Paesi la protezione dovrebbe essere totale. Quello che sicuramente cambierà è l'interconnessione tra le zone tutelate, in cui sarà garantita la conservazione delle specie marine.

Bisogna poi ricordare che, essendo parte delle acque internazionali, l'alto mare è un'area marina al di fuori dalle giurisdizioni nazionali nella quale vige il noto principio della “libertà dei mari”. Allo stesso tempo, si consideri che negli anni tale principio ha

ultimi paesi sviluppati, i Paesi in via di sviluppo senza sbocco sul mare, gli Stati geograficamente svantaggiati, gli Stati insulari in via di sviluppo, gli Stati africani costieri, gli Stati arcipelagici e i Paesi in via di sviluppo a medio reddito, attraverso lo sviluppo delle capacità e lo sviluppo e il trasferimento di tecnologia marina ai sensi del presente accordo, al fine di conseguire gli obiettivi relativi a: (i) Le risorse genetiche marine, compresa la ripartizione dei benefici, come indicato all'articolo 9; [...]».

¹⁹ Nel 2010 la decima sessione della Conferenza delle Parti della Convenzione per la diversità biologica ha approvato il Piano strategico mondiale per la biodiversità (*Global Strategic Plan*) per il periodo 2011-2020. Il Piano e i relativi obiettivi di conservazione della biodiversità, noti come *Aichi Biodiversity Targets*, hanno costituito fino ad oggi il quadro di riferimento per la definizione di traguardi nazionali, regionali e globali per promuovere e adottare misure urgenti ed efficaci per arrestare la perdita di biodiversità e garantire ecosistemi stabili entro il 2020. La quarta edizione del *Global Biodiversity Outlook* dell'ONU e numerosi studi indipendenti hanno evidenziato che gli sforzi internazionali per raggiungere gli *Aichi Biodiversity Targets* erano insufficienti e inefficaci e che il declino della integrità biologica del pianeta continuava il suo corso. Alla luce di questi segnali negativi, nel 2017 i delegati dell'organismo sussidiario di consulenza scientifica, tecnica e tecnologica (*Subsidiary Body for Scientific, Technical and Technological Advice*, in breve SBSTTA) della Convenzione per la diversità biologica adottarono una serie di raccomandazioni per stimolare i Paesi a rafforzare le azioni e le misure per il raggiungimento degli obiettivi di *Aichi* e per preparare il *Global Biodiversity Framework* post-2020: un Piano d'azione globale per il prossimo decennio, che fisserà *target* e impegni a medio termine (2030) e a lungo termine (fino al 2050), con l'obiettivo principale di arrestare e invertire il drammatico declino della biodiversità, favorire l'uso sostenibile della biodiversità e una ripartizione equa e giusta dei benefici che da essa derivano. A tale scopo è stato istituito l'*Open-Ended Working Group* (OEWG), formato dai rappresentanti degli Stati che aderiscono alla Convenzione, tra cui l'Italia, al fine di esaminare i successi e i fallimenti nel contesto dell'attuazione del Piano strategico per il periodo 2011-2020 e predisporre un testo di accordo globale per arrestare e invertire il declino della biodiversità. Tale Accordo, dopo ampie consultazioni e numerosi rinvii a causa della pandemia, è stato adottato in occasione della COP15 (www.mase.gov.it).

²⁰ La Conferenza delle Parti (COP) è l'organo direttivo della Convenzione sulla diversità biologica e ha promosso l'attuazione della Convenzione attraverso le decisioni adottate nelle sue riunioni periodiche. Nel percorso che ha condotto all'adozione della Convenzione, la COP ha tenuto 14 riunioni ordinarie e una straordinaria: quest'ultima, la quindicesima (COP 15), si è svolta tra Kunming e Montreal e ha avuto come esito l'adozione del Protocollo sulla biosicurezza (fonte: www.cbd.int).

²¹ Come noto, la Convenzione sulla diversità biologica è stata aperta alla firma degli Stati il 5 giugno 1992 a Rio de Janeiro ed è entrata in vigore il 29 dicembre 1993. I suoi tre principali obiettivi sono: conservazione della biodiversità, uso sostenibile della biodiversità, giusta ed equa ripartizione dei benefici derivanti dall'utilizzo delle risorse genetiche.

subito un rovesciamento, in conseguenza della graduale espansione dei poteri e delle prerogative degli Stati costieri, che ha condotto alla delimitazione del mare territoriale, della piattaforma continentale e della zona economica esclusiva, nelle quali gli Stati costieri godono di libertà e poteri differenziati in relazione all'area marina in questione. Se questo *trend* ha consentito un'estensione del controllo dell'uno o dell'altro Stato costiero di aree marine sempre più ampie, ciò ha comportato dapprima un'inevitabile limitazione della sovranità degli altri Stati, innescando altresì un processo inverso che attualmente, nel porre al centro dell'interesse della Comunità internazionale la tutela dell'alto mare, di fatto pone il limite dell'impatto ambientale alla libertà degli Stati.

Mai fino ad ora i governi si erano presi la responsabilità della gestione sostenibile di una risorsa così preziosa per la vastità degli ecosistemi che ospita. Prima del Trattato sull'alto mare la protezione legale era garantita solo per le regioni che ricadono nelle acque territoriali, cioè fino a 12 miglia dalla costa, o nelle zone economiche esclusive, cioè fino a 200 miglia dalla costa. Sinora solo poco più dell'1% delle acque d'alto mare risultava protetto e solo il 7,7% delle acque globali. Significative conseguenze potrebbero dunque scaturire dal percorso per l'istituzione delle aree marine protette anche in alto mare permesso dal Trattato sull'alto mare, dal rafforzamento della gestione territoriale di attività come la pesca e il trasporto marittimo²², dall'estensione della percentuale di protezione e dallo stabilimento di nuovi requisiti per la gestione delle attività antropiche che hanno un impatto sulla vita marina.

3. La codificazione del diritto internazionale del mare alla prova della sostenibilità ambientale: alcune riflessioni

In conclusione, ai fini di comprendere la portata innovativa del Trattato sull'alto mare occorre ricordare che la Convenzione di Montego Bay interveniva principalmente sulla disciplina dello sfruttamento delle risorse minerarie nei fondali marini, mentre il nuovo Trattato sull'alto mare tutela in maniera innovativa le risorse biologiche (incluse le fonti del pescato) nelle acque dell'alto mare²³. In definitiva è possibile affermare che i principali trattati in materia (le Convenzioni di Ginevra sul diritto del mare del 1958, la UNCLOS e, da ultimo, il Trattato sull'alto mare) hanno dato vita ad un processo dinamico, complesso e differenziato che ha inciso gradualmente sul diritto internazionale del mare. Rimane da verificare se la Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare, possa adattarsi ai cambiamenti geopolitici, tecnologici e ambientali, pur mantenendo i suoi principi fondamentali.

Secondo taluni autori²⁴ la conclusione della UNCLOS sarebbe stata solo l'inizio di un processo in corso di "law-building": questa posizione sarebbe sostenuta da un quadro convincente, specifico sia del contesto, sia dei meccanismi basati sui trattati sia della

²² Vedasi G. Restifo, *Come funziona il sistema di trasporti via mare e le rotte commerciali?*, su: www.marinecue.it, settembre 2022.

²³ Ai sensi dell'art. 2 del Trattato ("Obiettivo generale"): «L'obiettivo del presente accordo è garantire la conservazione e l'uso sostenibile della diversità biologica marina delle zone al di fuori della giurisdizione nazionale, a breve e a lungo termine, attraverso l'effettiva attuazione delle pertinenti disposizioni della Convenzione e ulteriore cooperazione e coordinamento internazionale».

²⁴ V. ampiamente R.J. Roland Holst, *Change in the Law of the Sea: Context, Mechanisms and Practice*, Leiden, 2022.

pratica interpretativa ai sensi della Convenzione. Secondo altri²⁵, invece, sin da quando è stata descritta come una “Costituzione per gli oceani” al momento della sua adozione nel 1982, la UNCLOS si è evoluta per avere uno *status* speciale tra i trattati multilaterali. E, al pari di una Costituzione – reale o percepita come tale –, essa ha fornito il quadro e i processi per un diritto del mare relativamente dinamico, che si è sviluppato per affrontare le nuove sfide ambientali, tecnologiche e geopolitiche nei quarant’anni dalla sua adozione²⁶, allo stesso tempo tuttavia non allineandosi agli sviluppi di natura incrementale delle questioni oggetto di una regolamentazione da parte del diritto del mare – che sarebbero anzi limitati dai parametri della UNCLOS come Costituzione²⁷.

In conclusione, dunque, se la caratterizzazione della UNCLOS come “Costituzione per gli oceani” sarebbe una forzatura e impedirebbe la seria esplorazione di immaginari epistemologici alternativi del diritto del mare, bisognerebbe abbandonare questa caratterizzazione e le conseguenze effettive e percepite di tale denominazione e permettere l’aggiornamento del diritto del mare alle esigenze manifestatesi nei decenni successivi alla sua approvazione²⁸.

Novembre 2023

²⁵ Vedasi K.N. Scott, *The LOSC: ‘A Constitution for the Oceans’ in the Anthropocene?*, in *The Australian Yearbook of International Law*, 2023, p. 269 ss.

²⁶ *Ivi*, p. 270.

²⁷ *Ibidem*, ove si afferma che il vincolo esercitato dalla UNCLOS come Costituzione è chiaramente dimostrato, ad esempio, dai negoziati per il Trattato sull’alto mare e dal Codice minerario per lo sfruttamento dei minerali di acque profonde (www.isa.org.jm/the-mining-code).

²⁸ *Ivi*, p. 271.

Riflessioni sul futuro dell'integrazione europea tra “passato e presente”

Pietro Gargiulo

Professore ordinario di Diritto internazionale, Università degli Studi di Teramo

1. *Premessa.* - Sebbene offuscato dai tragici avvenimenti della Guerra in Ucraina, prima, e da quella a Gaza, poi, è ripreso il dibattito sul futuro dell'integrazione europea. D'altra parte, considerato che dal 6 al 9 giugno dell'anno prossimo si terranno le elezioni del Parlamento europeo, era inevitabile che l'attenzione, le riflessioni, il dibattito si concentrassero sui temi relativi alle necessarie riforme del “progetto europeo” affinché lo stesso sia in grado di affrontare le molteplici e complesse sfide che la realtà contemporanea pone. Questo sia sotto il profilo di quello che una volta veniva chiamato “l'approfondimento” del processo d'integrazione che, come è noto, riguarda l'ulteriore sviluppo politico, economico e sociale dell'Unione e del suo ruolo nella realtà internazionale, sia sotto il profilo “dell'allargamento” che per alcuni paesi – i Balcani occidentali e gli altri Paesi dell'Europa dell'Est soprattutto – costituisce un elemento irrinunciabile di una scelta di pace, stabilità e sviluppo.

Come sempre in queste occasioni ridiventa centrale il confronto tra coloro che vorrebbero dei segnali concreti dello sviluppo in senso federale dell'integrazione e coloro che a questa prospettiva contrappongono la necessità di ulteriori utilizzi del metodo funzionalista fatto di progressive integrazioni delle competenze delle istituzioni europee.

Chi scrive ha affrontato di recente i temi in questione in occasione della presentazione del volume a cura di Enzo Di Salvatore – costituzionalista dell'Università degli studi di Teramo – che riproduce uno degli scritti politici di José Ortega y Gasset dal titolo *Meditazione sull'Europa*¹. Oltre a un commento al testo di Ortega y Gasset di Enzo Di Salvatore intitolato “Ortega y Gasset e la ragione storica dell'Europa”, il volume comprende anche un saggio di Alessandro Lancione – dottorando di ricerca in Diritto costituzionale del Corso di Dottorato in *Economic and Social Sciences* dell'Università di Teramo – su “Il problema costituzionale dell'Europa”, una questione “antica”, che ai più risulta noiosa, ma che ritorna prepotentemente di attualità nelle occasioni in cui si discute del futuro del processo d'integrazione.

Cioè occasioni come quella attuale, nella quale, come si diceva, si sono rinnovate le riflessioni sul “futuro dell'Europa e dell'Unione” con la pubblicazione di diversi documenti che fanno proposte sui cambiamenti necessari da apportare ai trattati per mettere l'Unione in grado di affrontare le sfide del presente, quella sanitaria, quella geopolitica/militare, quella migratoria, per menzionare solo le più recenti e impegnative.

Per riflettere sul tema nel prosieguo di questo lavoro si affronteranno tre aspetti: il primo riguarda la riflessione di Ortega y Gasset, un testo che ancora oggi presenta spunti molto suggestivi e di sicuro interesse; il secondo riguarda il saggio di Alessandro

¹ José Ortega y Gasset, *Meditazione sull'Europa*, a cura di Enzo Di Salvatore, People Idee, Busto Arsizio (VA), 2023.

Lancione sullo sviluppo in senso costituzionale dell'integrazione europea in quanto con le sue conclusioni fa da input al punto successivo; cioè il terzo punto, relativo alle proposte contenute in alcuni recenti documenti, il cui esame è soprattutto indirizzato a capire le concrete possibilità dello sviluppo in senso federale dell'integrazione europea. Per questo aspetto, in questo lavoro ci soffermeremo sul documento elaborato da un Gruppo di lavoro franco-tedesco dal titolo molto significativo "Sailing on High Seas: Reforming and Enlarging the EU for the 21st Century"².

2. *La riflessione su la Meditazione sull'Europa di Ortega y Gasset.* Sul primo aspetto, leggendo la *Meditazione sull'Europa* di Ortega y Gasset e l'introduzione di Enzo di Salvatore la prima cosa che vale la pena evidenziare sono le diverse prospettive con le quali l'illustre filosofo e sociologo spagnolo guarda all'Europa; insomma l'evoluzione del pensiero di Ortega y Gasset sul tema in questione.

In effetti, inizialmente, negli anni della gioventù, Ortega y Gasset, in aperta polemica con le opinioni di Miguel de Unamuno e di Marcelino Menéndez y Pelayo – personalità di estremo rilievo della Spagna di fine '800 e inizio '900 – vede l'Europa essenzialmente come uno strumento per la modernizzazione della società spagnola attraverso l'uropeizzazione della sua cultura³.

Dopo la prima guerra mondiale è l'intero occidente che entra in crisi e l'Europa non può più rappresentare la possibile soluzione al problema spagnolo. La diffusa instabilità economica, sociale e politica nel continente e l'imbarbarimento della civiltà occidentale richiedevano soluzioni più radicali che Ortega Y Gasset individuava nell'unità politica del continente europeo. L'illustre pensatore riflette, quindi, sulla possibilità di costruire una grande nazione europea, certo di difficile realizzazione, ma che poteva essere il presupposto per sviluppi statuali dell'unificazione europea. Sono le idee che egli sviluppa in *La rebelión de las masas*, probabilmente tra gli scritti più conosciuti del filosofo spagnolo, che inizia a scrivere verso la fine degli anni '20 del Novecento proponendo le prime sistematiche riflessioni sulle caratteristiche della società di massa⁴.

Come è noto, la crisi economica del '29 e l'avvento al potere di Hitler in Germania nel 1933, con il successivo tentativo egemonico del Reich tedesco in Europa, pongono fine alla discussione sui progetti di unificazione del continente europeo.

Dopo la Seconda guerra mondiale Ortega Y Gasset torna a riflettere sui temi europei, con la *Meditazione sull'Europa* nella conferenza agli studenti della Freie Universität di Berlino del 1949. In quella occasione egli mette in evidenza, anzitutto, l'esistenza di una società europea plurisecolare caratterizzata da abitudini, usi, costumi, idee e valori

² *Sailing on High Seas: Reforming and Enlarging the EU for the 21st Century*, Report of the Franco-German Working Group on EU Institutional Reform, Paris-Berlin, 18 September 2023, reperibile online <https://institutdelors.eu/wp-content/uploads/2020/11/Paper-EU-reform.pdf>.

³ Cfr. Guido Levi, *Ortega Y Gasset, José*, in *Dizionario storico dell'integrazione europea*, 2010, reperibile online <https://www.dizie.eu/dizionario/ortega-y-gasset-jose/?print=pdf>. V. anche Manlio Triggiani, *Il concetto d'Europa in Ortega Y Gasset*, in *Sud in Europa*, Aprile 2005, reperibile online <https://www.sudineuropa.it/il-concetto-d-europa-in-ortega-y-gasset.html>.

⁴ José Ortega Y Gasset, *La rebelión de las masas*, Raul Brea Núñez edición, Ciudad de México, 2010.

comuni. Tuttavia, nota anche che negli *ultimi decenni* si era verificato un processo di “desocializzazione” dell’Europa che aveva fatto da spinta alle guerre e vanificato la strada verso l’unificazione del continente. Alla fine della sua *Meditazione* egli prende atto del fatto che le nazioni ancora costituivano una formidabile realtà con buona pace dei pacifisti e degli internazionalisti.

Una constatazione, questa, che precede di pochissimi anni, due anni, la ripresa del processo di integrazione su basi nuove, la creazione dell’ente “sovrnazionale”, la CECA, con il Trattato di Parigi del 1951, il funzionalismo di Monnet e il prevalere della integrazione economica su quella politica.

3. *La questione costituzionale nell’Unione europea.* È questo sviluppo fondamentale che mi consente di passare al tema che viene affrontato nel saggio di Alessandro Lancione “Il problema costituzionale dell’Europa”. In effetti, dopo aver inquadrato il dibattito sviluppatosi già nel corso del secondo conflitto mondiale e nell’immediatezza della sua conclusione sulle modalità dell’unione politica europea – le idee federaliste, il Manifesto di Ventotene etc. – Lancione parte proprio dall’istituzione della CECA nel 1951 per illustrare i passaggi storici che caratterizzano l’avvento della concezione sovranazionale dell’integrazione fondata sulle sue tre caratteristiche fondamentali: 1. l’esistenza di un processo decisionale frutto della dialettica tra gli interessi in gioco (generale, dei governi, dei popoli) che rispecchiano la struttura istituzionale politica dell’ente sovranazionale (all’epoca l’Alta autorità, poi Commissione, il Consiglio e il Parlamento europeo); 2. la produzione di norme che entrano direttamente negli ordinamenti degli Stati senza che questi facciano alcunché (il riferimento è alla caratteristica della diretta applicabilità dei regolamenti); 3. La presenza di una giurisdizione permanente cui è affidato il compito istituzionale di verificare la legalità di comportamenti e atti nell’ordinamento giuridico sovranazionale.

Queste caratteristiche costituiscono gli elementi fondamentali che consentono il superamento della concezione internazionale tipica delle forme di cooperazione che ritroviamo nell’organizzazione internazionale e nel metodo intergovernativo a vantaggio dell’ente sovranazionale, del metodo comunitario e del primato del diritto comunitario.

È rispetto a questi sviluppi che Lancione ricostruisce il dibattito sulla valenza costituzionale del progetto d’integrazione a partire dalla pronuncia della Corte di giustizia nel caso “Les Verts” (1986) nella quale, come è ampiamente noto, la Comunità economica europea (CEE) veniva identificata come una “comunità di diritto” e, in conseguenza, gli Stati membri e le istituzioni erano sottoposti al controllo di conformità dei propri atti “alla Carta costituzionale di base costituita dal Trattato”⁵.

A questo primo, debole a nostro parere, tentativo della Corte di equiparare i Trattati alle carte costituzionali seguono, nella ricostruzione fatta nel saggio di Lancione, una serie di avvenimenti importanti per lo sviluppo del processo d’integrazione, soprattutto

⁵ Corte di giustizia, sentenza del 23 aprile 1986, causa C-294/83, *Parti écologiste “Les Verts” c. Parlamento europeo*.

per quanto concerne l'incidenza del diritto comunitario sul diritto costituzionale degli Stati membri, l'emergere della teoria dei controlimiti (grazie alla giurisprudenza costituzionale tedesca e italiana), la spinta verso l'integrazione politica (attraverso il Trattato di Maastricht di cui quest'anno ricorre il trentennale dell'entrata in vigore).

Certo il tentativo più importante di costituzionalizzare il processo d'integrazione si ha, prima, con la proclamazione della Carta dei diritti fondamentali dell'UE (la Carta di Nizza), poi, con l'elaborazione del progetto di Trattato che adotta una costituzione per l'Europa. Siamo nel 2004, quando i capi di Stato e di governo sottoscrissero quel documento che, sia detto per chiarezza, rimaneva formalmente un trattato internazionale che necessitava, per entrare in vigore della ratifica di tutti gli Stati membri secondo le rispettive procedure costituzionali. Cosa che non si verificò per la bocciatura referendaria in Francia e nei Paesi Bassi che dette luogo a una pausa di riflessione nel percorso dell'integrazione europea. È così che si giunge, nel 2007, alla riforma di Lisbona che prevedeva una riorganizzazione dei trattati (recuperando diverse intuizioni del "trattato costituzionale") attraverso una semplificazione della struttura di riferimento – l'Unione europea – che assorbe in un unico sistema, sebbene articolato in due trattati (il Trattato sull'Unione europea, TUE, e il Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, TFUE), sia l'integrazione comunitaria sia quella intergovernativa, che caratterizzava il sistema precedente.

Quello che Lancione mette in evidenza e che ci trova sostanzialmente concordi è che il dibattito sulla dimensione costituzionale europea che si è accompagnato a queste trasformazioni è stato intenso e diversificato ma non è riuscito a dare risposte risolutive a una realtà organizzativa, quella dell'Unione europea, che si presenta come complessa e peculiare e nella quale sono presenti anime diverse: quella federalista, attraverso l'affermazione di principi e valori comuni; quella comunitaria, nella quale le caratteristiche sovranazionali costituiscono la linfa vitale dell'integrazione; quella intergovernativa, per il permanere di divisioni, talvolta profonde, tra gli Stati membri nella gestione della politica estera, di sicurezza, di difesa.

In un contesto del genere parlare di costituzione diventa un esercizio ripetitivo, che non suscita più grande interesse, a fronte di un contesto nel quale l'unico dato certo è l'emergere della consapevolezza, da parte dei governi degli Stati membri, di una necessaria riforma dei trattati per affrontare, come si rilevava in premessa, le molteplici sfide della contemporaneità.

4. *Alcune delle recenti proposte di riforma dei Trattati.* È giunto quindi il momento di affrontare l'analisi del rapporto del settembre 2023 del Gruppo di lavoro franco-tedesco sulle riforme istituzionali necessarie per favorire l'approfondimento e l'allargamento dell'UE⁶. Si tratta di un documento che, partendo dalla fase piuttosto critica che l'UE sta attraversando in ragione dei cambiamenti geopolitici, delle crisi transnazionali e delle divisioni interne, propone di affrontare con una buona dose di flessibilità i processi di approfondimento e di allargamento.

⁶ V. *supra* nota 2.

Tre sono gli obiettivi che vengono individuati (anche se la gran parte delle misure necessarie per realizzarli vengono rinviate alla “legislatura” 2024/2029): incrementare le capacità d’azione dell’UE; fare in modo che l’allargamento si realizzi presto; rafforzare la *rule of law* e la legittimità democratica dell’UE. L’analisi è strutturata intorno a tre ambiti relativi a: *rule of law*; riforme istituzionali; l’approfondimento e l’allargamento dell’Unione.

Anzitutto il rapporto si sofferma sulla *rule of law* sottolineandone il carattere di principio *costituzionale* dell’UE e parametro fondamentale di valutazione per la partecipazione al processo d’integrazione. Sul punto, per meglio proteggere il principio in questione, il rapporto propone due azioni strategiche.

La prima riguarda il rafforzamento della disciplina della condizionalità per la protezione del bilancio dell’Unione attualmente disciplinata dal Regolamento 2020/2092⁷ facendolo diventare uno strumento efficace per sanzionare non solo le violazioni della *rule of law*, ma anche le sistematiche violazioni dei valori su cui si fonda l’Unione di cui all’art. 2 TUE.

La seconda concerne invece il superamento dei limiti applicativi dell’art. 7 TUE, la disposizione che contempla il procedimento di controllo del rispetto dei valori dell’UE da parte degli Stati membri. Le proposte di revisione riguardano, anzitutto, la sostituzione della regola dell’unanimità con quella della maggioranza dei quattro/quinti nelle decisioni del Consiglio europeo di constatazione di una grave e persistente violazione dei valori da parte di uno Stato membro. In secondo luogo, si propone di rafforzare il principio della risposta automatica in caso di serie e persistenti violazioni o rischio di violazione dei valori da parte di uno Stato membro. Ciò attraverso l’introduzione di un limite temporale di sei mesi per la presa di posizione del Consiglio e del Consiglio europeo. In terzo luogo, viene proposto di includere nell’art. 7 un meccanismo automatico di sanzioni cinque anni dopo la proposta di attivazione della procedura di controllo in caso di inazione del Consiglio e di persistenza della violazione dei valori ex art. 2. Infine, viene suggerito, a fronte di un certo livello di persistenza e gravità delle violazioni dei valori, di prevedere la perdita della *membership* piena dell’Unione da sostituire eventualmente con forme differenziate di partecipazione all’integrazione nell’UE.

Una parte di estremo interesse del rapporto è quella che riguarda l’approccio e i principi per la riforma istituzionale per garantire l’allargamento dell’UE. Vale la pena ricordare che gli Stati candidati (o potenziali candidati) all’allargamento sono dieci: Albania, Bosnia Erzegovina, Kosovo, Montenegro, Macedonia del Nord, Serbia, Turchia, Ucraina, Moldavia e Georgia. Ciascuno di essi segue un percorso specifico, fermo restando le regole generali e le condizioni previste per l’adesione all’UE, ma è il caso di aggiungere che il contesto è diventato molto più complesso dopo l’aggressione russa all’Ucraina⁸.

⁷ Come è noto, la disciplina attuale è quella stabilita dal Regolamento (UE, Euratom) 2020/2092 del 16 dicembre 2020.

⁸ L’ultimo documento che illustra la strategia dell’allargamento dell’Unione è la Comunicazione della Commissione, *2023 Communication on EU Enlargement Policy*, COM(2023) 690 final dell’8 novembre 2023.

In effetti, anche il documento qui in esame mette in evidenza che l'allargamento, pur essendo una priorità per l'Unione, è difficile da realizzare in tempi brevi viste le divergenze tra gli Stati membri e considerata la necessità del contemporaneo avvio del processo di riforma istituzionale che deve mettere l'Unione allargata in grado di agire in modo efficace e di mantenere la sua legittimità democratica.

In questa prospettiva il documento formula alcune raccomandazioni anzitutto per quanto concerne il Parlamento europeo. Viene suggerito di mantenere inalterato, o addirittura ridurre, il numero di parlamentari e di adottare un nuovo sistema per la distribuzione dei seggi fondato su una formula matematica capace di bilanciare il diritto di ciascuno Stato membro di essere rappresentato con la necessità di ridurre le distorsioni demografiche. Espresso riferimento è fatto alla “Cambridge formula” proposta dal Parlamento europeo la cui raccomandazione principale è che i seggi nel Parlamento europeo siano “apportioned in such a way that each Member State receives a base of 5 seats, and the remaining seats are divided between the Member States in proportion to their populations (subject to the constraints). The recommended ‘base+prop’ formula rounds fractional allocations of seats upwards, thereby guaranteeing a minimum of 6 seats to every Member State”⁹.

Per quanto riguarda il Consiglio, un aspetto sul quale il documento si sofferma è la rotazione della presidenza. Attualmente il sistema prevede una presidenza semestrale gestita attraverso il “trio”, cioè predeterminando un gruppo di tre Stati membri scelti in base alla loro diversità e agli equilibri geografici all'interno dell'Unione che “gestiscono”, in collegamento tra di loro, la presidenza per diciotto mesi. Questo sistema, introdotto dal Trattato di Lisbona nel 2009, è stato ritenuto più adeguato per coinvolgere le amministrazioni degli Stati nella gestione degli affari europei e mantenere la memoria storica dell'azione dell'Unione. Nell'Unione allargata sarà più difficile per le presidenze di turno condurre i negoziati per trovare le maggioranze necessarie. Per ovviare a ciò il documento propone due azioni. La prima è quella di sostituire il “trio” con un “quintetto” di presidenze in modo da coprire un periodo equivalente alla metà di un ciclo istituzionale. L'obiettivo è quello di avere un'agenda di più ampio respiro e un maggiore coordinamento all'interno del processo decisionale tra i cicli istituzionali. Per la composizione del quintetto viene suggerita la presenza di almeno uno Stato con grandi capacità ed esperienza amministrative in modo da rafforzare anche in questo ambito le relazioni orizzontali tra gli Stati membri. La seconda azione riguarda, invece, la riforma delle regole di voto nel Consiglio di cui si dirà in seguito.

L'importanza di una riforma della composizione e dell'organizzazione della Commissione nella prospettiva dell'allargamento è piuttosto evidente. La necessità di avere una istituzione più “agile”, a fronte di una membership dell'Unione già oggi molto consistente, è stata riconosciuta dal TUE, così come modificato a Lisbona, laddove prevede, all'art. 17, par. 5, TUE che dal 1° novembre 2014 “la Commissione è composta da un numero di membri, compreso il presidente e l'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, corrispondente ai due terzi del numero degli Stati membri, a meno che il Consiglio europeo, deliberando all'unanimità, non decida di

⁹ Directorate General for Internal Policies, Policy Department C, Citizen's Rights and Constitutional Affairs, *The allocation between the EU Member States of the Seats in the European Parliament*, Brussels, 2011, 4.

modificare tale numero”. È noto che questa disposizione ad oggi non è stata attuata e che nel 2013 il Consiglio europeo decise che la Commissione avrebbe continuato ad essere composta da un numero di commissari uguale a quello degli Stati membri (compreso il presidente e l’alto commissario)¹⁰. Su questi aspetti il documento franco-tedesco propone due opzioni. La prima prevede una riduzione del numero dei commissari tale da garantire una maggiore efficienza e coerenza mantenendo, al contempo, il principio della collegialità e della responsabilità delle decisioni. La seconda opzione prevede una soluzione molto più complessa e, a nostro parere, di difficile accettazione da parte degli Stati membri. L’idea è quella di stabilire una differenziazione gerarchica all’interno della Commissione attraverso la divisione paritaria tra “primo commissario” e “commissario”. Le varie Direzioni generali della Commissione sarebbero affidate a coppie composte da un primo commissario e da un commissario, ma solo il primo avrebbe il diritto di partecipare alle riunioni del collegio e di votare. Non viene però esclusa la possibilità di una opzione che preveda la partecipazione e il diritto di voto di entrambi.

Per quanto concerne il processo decisionale nel Consiglio, il rapporto suggerisce che, prima dell’allargamento, deve essere impostato sul voto a maggioranza qualificata e la piena “co-decisione” con il Parlamento europeo. Ciò al fine di favorire una più appropriata e rafforzata legittimità democratica dello stesso. Tuttavia, il rapporto sottolinea che il ricorso alla maggioranza qualificata è solo uno strumento per superare il blocco del Consiglio e favorire la ricerca del compromesso, ma che nulla può a fronte di questioni e situazioni particolarmente sfidanti rispetto alle quali gli Stati membri mostrano la tendenza a contrapporsi in due o più gruppi. Inoltre, la possibilità di promuovere il voto a maggioranza dipende anche dalla capacità di trovare i meccanismi adeguati per proteggere i legittimi interessi nazionali in aree nelle quali il Consiglio ancora opera attraverso l’unanimità e che sono sensibili per la sovranità degli Stati membri quali la politica estera e di difesa, le imposte e il bilancio dell’Unione. Per far fronte a tali problemi il rapporto suggerisce, anzitutto, di procedere alla generalizzazione del voto a maggioranza qualificata attraverso il sistema delle norme passerella che già in passato per la “comunitarizzazione” delle materie del pilastro “giustizia e affari interni” stabilito con la “riforma” di Maastricht si è rivelato di grande utilità. Se ciò non fosse possibile, il rapporto raccomanda la creazione di tre pacchetti distinti di ambiti materiali come base per favorire la transizione simultanea verso il voto a maggioranza qualificata: allargamento e *rule of law*; politica estera e difesa; politica fiscale e tributaria. Secondo i proponenti ciò dovrebbe consentire sia una transizione coerente sia un giusto equilibrio di reciproche concessioni tra gli Stati membri in ciascun ambito materiale indicato. Infine, per favorire la transizione verso il voto a maggioranza qualificata il rapporto suggerisce: di rendere generale una “clausola di sicurezza per la sovranità” simile a quella attualmente contenuta nell’art. 31, par. 2, TUE che consente agli Stati membri di sollevare la questione degli “interessi vitali nazionali”; di riequilibrare il sistema di calcolo della maggioranza qualificata passando da quello attuale (art. 16, par. 4, TUE) del 55% degli Stati membri e del 65% della popolazione dell’UE a quello del 60% degli Stati membri e del 60% della popolazione UE; di consentire l’opt-out negli ambiti materiali trasferiti al sistema di voto a maggioranza qualificata.

¹⁰ V. la decisione del Consiglio europeo 2013/272/UE del 22 maggio 2013.

Nella parte relativa alle modifiche istituzionali per favorire l'allargamento uno spazio particolare è dedicato anche alla promozione della legittimità democratica nel processo decisionale. Il rapporto suggerisce diverse misure tra le quali appare opportuno qui segnalare: l'armonizzazione completa delle leggi nazioni per le elezioni al Parlamento europeo, ritenuta un passo fondamentale per il rafforzamento della dimensione europea del processo elettorale; la ricerca di un accordo tra Parlamento europeo e Consiglio europeo sulle modalità per la nomina del Presidente della Commissione entro la fine del 2023 (il documento suggerisce un accordo interistituzionale vincolante e non l'istituzionalizzazione del c.d. "lead candidate system" proposto dal Parlamento europeo); il rafforzamento dell'iniziativa dei cittadini europei per dare maggiore qualità ed efficacia alla democrazia partecipativa; la creazione di un nuovo Ufficio per la trasparenza e l'onestà, indipendente dalle istituzioni europee e soprattutto composto non da "delegati" degli Stati membri, bensì da individui provenienti dal mondo accademico e dalle organizzazioni della società civile.

Un altro importante punto affrontato in questa parte del documento riguarda i poteri e le competenze dell'Unione. In proposito viene raccomandata un'opera di chiarificazione delle competenze, un rafforzamento delle disposizioni per affrontare gli sviluppi non previsti e un migliore coinvolgimento del Parlamento europeo. Interessante appare anche la proposta di creare una "Camera congiunta delle Alte Corti e Tribunali dell'UE" per rafforzare il dialogo tra gli organi giudiziari senza l'adozione di decisioni vincolanti.

Infine, il rafforzamento degli aspetti istituzionali è chiuso con alcune proposte relative alle risorse dell'Unione. In particolare, per affrontare i problemi legati alla riforma delle politiche dell'UE, alla distribuzione delle risorse finanziarie nel contesto dell'allargamento e alla necessità di dotare l'Unione delle risorse necessarie per reagire alle crisi emergenti, il rapporto propone di aumentare il bilancio in rapporto al PIL e renderlo più flessibile. Ciò include la creazione di nuove risorse proprie, il passaggio alla regola della maggioranza qualificata per la spesa e la possibilità, in futuro, di emettere debito comune.

Nell'ultima parte del rapporto, dal titolo molto attrattivo "How to manage progress: Deepening and widening the EU", vengono affrontati sostanzialmente tre aspetti: le opzioni per modificare i Trattati; la differenziazione; come gestire il processo di allargamento. Tra questi la differenziazione merita una particolare attenzione in quanto riapre il dibattito intorno al tema dell'Europa a cerchi concentrici e cose simili. Il documento sottolinea, anzitutto, che solo attraverso una differenziazione dell'integrazione si potrà gestire l'Unione allargata. Viene anche evidenziato, però, che per ovviare ai rischi posti dalla differenziazione è necessario che l'uso della flessibilità nell'integrazione si conformi a cinque principi: il rispetto dell'*acquis communautaire* e dell'integrità delle politiche e delle azioni dell'UE; l'utilizzo delle istituzioni dell'Unione; l'apertura a tutti gli Stati membri; la condivisione del potere decisionale, dei costi e dei benefici; e, infine, essere sicuri della volontà di procedere verso l'approfondimento dell'integrazione.

L'aspetto che, tuttavia, appare di maggiore interesse è quello indicato con il titolo "United in diversity in Europe". Qui, partendo dalla constatazione che non tutti gli Stati europei hanno la volontà e la capacità di partecipare all'integrazione e che finanche alcuni Stati membri preferirebbero forme di integrazione più blande, viene raccomandato di immaginare il futuro dell'integrazione in quattro livelli: un livello "inner" caratterizzato da una profonda integrazione come quella che caratterizza l'Eurozona o l'area Schengen, da spingere verso altri ambiti quali il clima, l'energia, la fiscalità; il livello UE nel quale gli Stati membri attuali e quelli futuri sono legati dagli stessi obiettivi, al rispetto dei valori fondanti e possono beneficiare dei fondi di coesione e delle politiche redistributive; il livello dei membri associati – un primo livello esterno all'integrazione – cui sarebbe consentita la partecipazione al mercato unico ma con la condizione del rispetto dei principi e dei valori dell'UE, incluso la democrazia e lo Stato di diritto; infine, il livello della cooperazione politica europea – anch'esso esterno all'integrazione – il cui scopo è di favorire la convergenza geopolitica e la cooperazione in aree di comune interesse quali la sicurezza, l'energia, l'ambiente, il cambiamento climatico.

5. *Conclusioni.* Poche parole per chiudere questa prima riflessione tra passato, presente e futuro dell'UE. Come si è cercato di evidenziare già oggi l'Unione si presenta come un sistema complesso nel quale convivono elementi di federalismo, di sovranazionalità e di cooperazione intergovernativa. La proposta franco-tedesca sul futuro dell'integrazione contiene spunti interessanti sotto tutti e tre i profili, ma anche limiti che non aiutano a identificare chiaramente gli approdi dell'integrazione¹¹. La speranza è che la scadenza delle prossime elezioni al Parlamento europeo possa servire a rinnovare un interesse diffuso sull'idea di Europa, senza la quale è difficile immaginare un futuro di pace, progresso e solidarietà nel vecchio continente e nel mondo.

Novembre 2023

¹¹ Un giudizio sostanzialmente critico sul documento franco-tedesco è espresso anche da Andrea Profeta, *Il progetto di riforma dei Trattati europei: cambiare "tutto" affinché "nulla" cambi*. "Sailing on High Seas: Reforming and Enlarging the EU for the 21st Century", in *Diritti comparati*, 23 novembre 2023, reperibili online <https://www.diritticomparati.it/il-progetto-di-riforma-dei-trattati-europei-cambiare-tutto-affinche-nulla-cambi-sailing-on-high-seas-reforming-and-enlarging-the-eu-for-the-21st-century/>.

I confini dei diritti: la reintroduzione dei controlli alla frontiera italo-slovena

Laura Restuccia

Dottoranda in Law and Pluralism, Università degli Studi di Milano-Bicocca

1. *Premessa.* – Il 18 ottobre 2023 il Ministro degli Interni Piantedosi ha comunicato la reintroduzione dei controlli alle frontiere interne terrestri con la Slovenia, in base all'art. 28 del Codice frontiere Schengen (da ora solo Codice)¹. La misura - attuata dal 21 ottobre per un periodo di dieci giorni per poi essere prorogata una prima volta fino al 19 novembre ed una seconda fino al 9 dicembre 2023 - rappresenta un'occasione per ragionare intorno al rapporto tra sovranità statale, sicurezza e diritti dei migranti in transito. Prima di pervenire a tale riflessione, si ritiene necessario fornire un inquadramento generale dell'argomento in oggetto. In una prima parte, si chiariranno a livello teorico le procedure mediante le quali gli Stati europei possono reintrodurre gli accertamenti ai confini tra Paesi appartenenti allo spazio Schengen, focalizzandosi sul meccanismo previsto dall'art. 28 del Codice². Si procederà quindi a trattare dell'applicazione pratica di tale strumento evidenziandone alcune criticità.

È noto che la creazione di uno spazio ove gli individui hanno la facoltà di muoversi senza alcuna necessità di esibire il proprio passaporto è stata una delle maggiori conquiste dell'UE³. La libera circolazione emerge sia agli artt. 21, par. 1⁴, e 26, par. 2⁵, del TFUE, sia all'art. 45 della CDFUE⁶. Allo spazio di libera circolazione sono poi dedicati i Titoli IV e V del TFUE. In particolare, gli obiettivi relativi allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia sono fissati dall'art. 67 del TFUE tra i quali è presente la garanzia dell'assenza di ispezioni sulle persone nel passaggio da uno Stato appartenente allo spazio Schengen

¹ In merito si rinvia all'«Informativa del Ministro dell'Interno al Comitato parlamentare Schengen sul ripristino dei controlli alla frontiera con la Slovenia», reperibile al seguente link: <https://www.interno.gov.it/it/notizie/informativa-ministro-dell'interno-comitato-parlamentare-schengen-sul-ripristino-dei-controlli-alla-frontiera-slovenia> (consultato il 13.11.2023).

² Regolamento (UE) n. 2016/399 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) che sostituisce il precedente Regolamento (CE) n. 562/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio.

³ Il 14 giugno 1985 Belgio, Germania, Francia, Lussemburgo e Paesi Bassi firmano l'Accordo di Schengen concordando di eliminare progressivamente i controlli alle proprie frontiere interne e di introdurre la libera circolazione per tutti i cittadini dei Paesi firmatari, degli altri Paesi dell'UE e di alcuni Paesi terzi. L'Accordo è perfezionato dalla Convenzione di applicazione (firmata dagli stessi cinque Paesi il 19 giugno 1990 ed entrata in vigore il 26 marzo 1995) che definisce le condizioni e le garanzie inerenti all'istituzione di uno spazio di libera circolazione. I due documenti, insieme alle altre norme connesse, formano «l'*acquis* di Schengen», integrato nel quadro della legislazione comunitaria nel 1999. Con il Trattato di Lisbona e l'istituzione dello «spazio senza frontiere interne in cui è garantita la libera circolazione delle persone», quest'ultima diviene uno degli obiettivi principali dell'Unione. Si v. altresì la scheda redatta dal segretariato generale del Consiglio dell'Unione europea (SGC), *Schengen. La porta d'accesso alla libera circolazione in Europa*, Bruxelles, 2023.

⁴ L'art. 21, par. 1, del TFUE recita: «Ogni cittadino dell'Unione ha il diritto di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, fatte salve le limitazioni e le condizioni previste dai trattati e dalle disposizioni adottate in applicazione degli stessi».

⁵ L'art. 26, par. 2, del TFUE recita: «Il mercato interno comporta uno spazio senza frontiere interne, nel quale è assicurata la libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali secondo le disposizioni dei trattati».

⁶ All'art. 45, par. 1, della CDFUE, si legge che «ogni cittadino dell'Unione ha il diritto di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri». Il par. 2 continua affermando che «la libertà di circolazione e di soggiorno può essere accordata, conformemente ai trattati, ai cittadini dei paesi terzi che risiedono legalmente nel territorio di uno Stato».

all'altro. Funzionale al perseguimento di tale fine è stata l'abolizione degli accertamenti di dogana e sulle persone al momento dell'attraversamento dei confini tra gli Stati membri⁷. Fin dalla sua enunciazione, però, la soppressione dei controlli alle frontiere interne è stata accompagnata dalla consapevolezza che essa non potesse andare a scapito della sicurezza degli Stati e dei loro cittadini. Di conseguenza, a norma dell'art. 77, par. 1, lett. b), del TFUE, alla creazione di uno spazio di libera circolazione delle persone si è affiancata l'implementazione della sorveglianza delle frontiere esterne⁸. Su queste basi giuridiche si perviene alla creazione dello *spazio Schengen*⁹.

2. *La procedura di ripristino dei controlli alle frontiere interne.* – La libera circolazione all'interno dello spazio Schengen può essere derogata solo di fronte ad eventi straordinari. Già nel Preambolo del Codice emerge chiaramente che la reintroduzione delle verifiche alle frontiere interne deve essere adottata solo come *extrema ratio*¹⁰. Così, data l'incisività dello strumento - «al fine di assicurare il carattere eccezionale delle stesse [delle verifiche alle frontiere interne] e che sia rispettato il principio di proporzionalità» - si ritiene necessario regolamentarne le condizioni, le procedure e la durata¹¹. Più nel dettaglio, la sospensione *temporanea* della libera circolazione è disciplinata dal Titolo III, Capo II, del Codice. *Ivi* si prevede che solo di fronte ad una «minaccia grave per l'ordine pubblico o la sicurezza interna di uno Stato membro nello spazio senza controllo alle frontiere interne, detto Stato membro può *in via eccezionale* ripristinare il controllo di frontiera in tutte le parti o in parti specifiche delle sue frontiere interne per un periodo limitato della *durata massima di trenta giorni o per la durata prevedibile della minaccia grave se questa supera i trenta giorni*»¹². In ogni caso l'estensione e la durata della reintroduzione dei controlli alle frontiere interne non può eccedere «quanto strettamente necessario per rispondere alla minaccia grave»¹³. L'eccezionalità della procedura è confermata dal secondo paragrafo, il quale dispone che «il controllo di frontiera alle

⁷ L'art. 77, par. 1, lett. a), e par. 2, lett. e), del TFUE recita: «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; [...] Ai fini del paragrafo 1, il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, adottano le misure riguardanti: [...] e) l'assenza di qualsiasi controllo sulle persone, a prescindere dalla nazionalità, all'atto dell'attraversamento delle frontiere interne».

⁸ L'art. 77, par. 2, lett. b), del TFUE recita: «Ai fini del paragrafo 1, il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, adottano le misure riguardanti: [...] b) i controlli ai quali sono sottoposte le persone che attraversano le frontiere esterne».

⁹ Lo spazio Schengen ha permesso di raggiungere i seguenti risultati: «l'abolizione dei controlli alle frontiere interne per tutte le persone; l'adozione di misure volte a rafforzare e armonizzare i controlli alle frontiere esterne [...]; una politica comune dei visti per soggiorni brevi [...]; la cooperazione giudiziaria e di polizia [...]; vi è inoltre un sistema di estradizione più rapido e il reciproco riconoscimento delle sentenze penali; la creazione e lo sviluppo del Sistema d'Informazione Schengen (SIS)» in PE, *Note tematiche. Libera circolazione delle persone*, aprile 2023, reperibile al seguente link: <http://www.europarl.europa.eu/factsheets/it> (consultato il 13.11.2023).

¹⁰ Al punto 21 del Preambolo al Codice si legge che «il ripristino del controllo di frontiera alle frontiere interne dovrebbe costituire un'eccezione».

¹¹ Al punto 22 del Preambolo al Codice si legge che «l'estensione e la durata del ripristino temporaneo di tali misure dovrebbero essere limitate allo stretto necessario per rispondere a una grave minaccia per l'ordine pubblico o la sicurezza interna».

¹² Art. 25, par. 1, del Codice.

¹³ *Ibid.*

frontiere interne è ripristinato solo come misura di *extrema ratio*» e in conformità ai criteri e alle modalità stabiliti dallo stesso Codice.

I criteri sono indicati dall'art. 26. Lo Stato deve verificare l'idoneità e la proporzionalità della decisione rispetto «alla minaccia per l'ordine pubblico o la sicurezza interna». L'esame deve essere condotto sulla base di due indicatori: «a) il probabile impatto della minaccia per l'ordine pubblico o la sicurezza interna nello Stato membro interessato, anche a seguito di attentati o minacce terroristiche, comprese quelle connesse alla criminalità organizzata; b) l'impatto probabile di una tale misura sulla libera circolazione delle persone all'interno dello spazio senza controllo alle frontiere interne». Si prevede poi che lo Stato che intende reintrodurre le verifiche di frontiera ha l'obbligo di comunicare la sua decisione sia alla Commissione, sia agli altri Stati membri dello spazio di libera circolazione. Ordinariamente la notifica deve avvenire quattro settimane prima della data prevista per la riattivazione degli accertamenti, ma «se le circostanze che rendono necessario il ripristino del controllo di frontiera alle frontiere interne sono note meno di quattro settimane prima del ripristino previsto» l'avviso deve essere inviato in tempi più brevi¹⁴. In seguito alla notificazione, ma almeno dieci giorni prima della data prevista per la riattivazione delle verifiche ai confini interni¹⁵, si prosegue con le consultazioni tra lo Stato membro che ha inviato le notifiche, la Commissione e gli altri Stati membri, con specifico riguardo ai Paesi direttamente coinvolti. I colloqui sono finalizzati «ad organizzare, se necessario, una cooperazione reciproca tra gli Stati membri ed esaminare la proporzionalità delle misure rispetto agli avvenimenti all'origine del ripristino del controllo di frontiera e alla minaccia per l'ordine pubblico o la sicurezza interna»¹⁶.

Nonostante la reintroduzione delle frontiere interne sia temporanea, si ammette la possibilità di prorogarla, con gli opportuni limiti. In primo luogo, è necessario che la minaccia grave per l'ordine pubblico o la sicurezza interna – la *medesima* minaccia grave posta alla base della richiesta di ripristino dei controlli alle frontiere interne – perduri alla luce degli *stessi* criteri di idoneità e proporzionalità indicati dall'art. 26 del Codice (e a seguito delle notificazioni e consultazioni indicate in precedenza). Inoltre, e soprattutto, oltre a tale minaccia già esistente e perdurante la Commissione deve tenere conto «di eventuali nuovi elementi». In secondo luogo, sono presenti due limiti temporali. Essi sono relativi al periodo di tempo rinnovabile, che non può essere superiore a *trenta giorni*, e alla durata complessiva della sospensione dello spazio Schengen, comprensiva delle

¹⁴ Art. 27, par. 1, del Codice: «A tal fine lo Stato membro fornisce le seguenti informazioni: a) i motivi del ripristino proposto, compresi tutti i dati pertinenti relativi agli eventi che costituiscono una minaccia grave per il suo ordine pubblico o sicurezza interna; b) l'estensione del ripristino proposto, precisando la parte o le parti delle frontiere interne alle quali sarà ripristinato il controllo di frontiera; c) la denominazione dei valichi di frontiera autorizzati; d) la data e la durata del ripristino previsto; e) eventualmente, le misure che devono essere adottate dagli altri Stati membri. Una notifica ai sensi del primo comma può essere presentata anche congiuntamente da due o più Stati membri». Il comma 4 prosegue: «a seguito della notifica di uno Stato membro ai sensi del paragrafo 1 ed in vista della consultazione di cui al paragrafo 5, la Commissione o qualsiasi altro Stato membro può emettere un parere, fatto salvo l'articolo 72 TFUE. Se, sulla base delle informazioni contenute nella notifica o di eventuali informazioni supplementari ricevute, la Commissione nutre preoccupazione sulla necessità o la proporzionalità del previsto ripristino del controllo di frontiera alle frontiere interne, o se ritiene opportuna una consultazione su certi aspetti della notifica, emette un parere a tal fine».

¹⁵ Art. 27, par. 6, del Codice.

¹⁶ Art. 27, par. 5, del Codice.

proroghe, che non può superare i *sei mesi* o *due anni*, solo di fronte a circostanze eccezionali (come quelle di cui all'art. 29)¹⁷.

Infine, sono previste alcune procedure specifiche nel caso in cui sia necessaria un'azione immediata (art. 28) o in caso di circostanze eccezionali che mettono a rischio il funzionamento globale dello spazio senza controllo alle frontiere interne (artt. 29 e 30). In particolare, in questa sede interessa quanto regolato dall'art. 28. La procedura *ivi* disciplinata si caratterizza per due elementi. La prima peculiarità attiene all'esonero dall'obbligo di notificazione: lo Stato membro interessato può riattivare immediatamente gli accertamenti al confine con uno o più Stati membri. L'assenza dell'obbligo della comunicazione preventiva è controbilanciata da una durata temporale inferiore rispetto alla procedura ordinaria (che, si ricorda, sarebbe di trenta giorni o per la durata prevedibile della minaccia grave se questa supera i trenta giorni): una durata massima di *dieci giorni*¹⁸. In ogni caso la Commissione e gli altri Stati membri devono essere informati «contestualmente» della decisione¹⁹. La procedura si caratterizza anche per un diverso regime temporale delle proroghe: ogni differimento non può superare i *venti giorni*²⁰ e la durata complessiva della sospensione dello spazio Schengen deve contenersi ai *due mesi*²¹.

3. *Il ritorno della fortezza Europa tra crisi pandemica e migratoria.* – Come precedentemente accennato, l'Italia ha sospeso la libera circolazione con la Slovenia proprio attraverso il meccanismo di cui all'art. 28 del Codice. La decisione è stata giustificata dall'intensificarsi della crisi israelo-palestinese che ha «aumentato il livello di minaccia di azioni violente anche all'interno dell'Unione», sia dall'aumento della pressione migratoria cui l'Italia è soggetta²². Il crescente numero di arrivi di migranti irregolari via mare e via terra (in particolare dal confine orientale), secondo il Ministero degli Interni, confermerebbe l'esigenza di rafforzare ulteriormente gli strumenti di prevenzione e controllo: si rileva, infatti, che «le misure di polizia alla frontiera italo-slovena non risultano adeguate a garantire la sicurezza richiesta»²³. Così, la ragione di questo ripristino delle frontiere da parte dell'Italia, alla quale si uniscono anche altri Stati (la Slovenia, l'Austria, la Germania, la Francia, la Repubblica Ceca, la Polonia, la Slovacchia, la Svezia, la Danimarca e la Norvegia, che pur non facendo parte dell'UE aderisce all'area Schengen²⁴), sembra riconducibile ancora una volta alla paura che

¹⁷ Art. 25, par. 4, del Codice.

¹⁸ Art. 28, par. 1, del Codice.

¹⁹ Art. 28, par. 2, del Codice.

²⁰ Art. 28, par. 3, del Codice.

²¹ Art. 28, par. 4, del Codice.

²² Cfr. la lettera del Ministro dell'Interno Piantedosi del 18.10.2023, reperibile al seguente link: <https://www.governo.it/it/articolo/reintroduzione-dei-controlli-delle-frontiere-interne-terrestri-con-la-slovenia-nota-di-consultato-il-13.11.2023>.

²³ Si rinvia alla lettera del Ministro dell'Interno Piantedosi, cit.

²⁴ La lista degli Stati che hanno fatto ricorso alle procedure di cui agli artt. 25 e 28 e ss. del Codice è indicata nel documento EU, *Member States' notifications of the temporary reintroduction of border control at internal borders pursuant to Article 25 and 28 et seq. of the Schengen Borders Code*, reperibile al seguente link: https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/schengen-borders-and-visa/schengen-area/temporary-reintroduction-border-control_en (consultato il 13.11.2023). In base all'art. 33, par. 3, del Codice, infatti: «La Commissione presenta al Parlamento europeo e al Consiglio, almeno una volta l'anno, una relazione sul funzionamento dello spazio senza controllo alle

attraverso l'arrivo massiccio dei migranti vi possano essere delle infiltrazioni di cellule terroristiche.

Non è la prima volta che di fronte alle minacce alla sicurezza nazionale degli Stati, questi decidano di ristabilire i controlli ai propri confini. Tra il 2020 e il 2022, molti altri Paesi hanno adottato la chiusura delle loro frontiere a causa della pandemia da Covid-19, al fine di contenere la diffusione del virus prima di introdurre il certificato Covid digitale dell'UE nel luglio 2021²⁵. Invero, a partire dal 2015 la principale ragione della reintroduzione dei controlli alle frontiere interne è legata alla volontà di arginare gli arrivi massicci dei migranti, considerati una *minaccia grave per l'ordine pubblico o la sicurezza interna*, in ragione dell'ormai ben noto assioma immigrazione irregolare-terrorismo. Di conseguenza, nei fatti si è assistito ad una diffusa sospensione del regime di libertà di attraversamento delle frontiere prefigurato nei Trattati²⁶. Si pensi, ad esempio, all'Austria che vi ha fatto ricorso per porre un limite al «big influx of persons seeking international protection, all borders, focus on land borders with Italy, Hungary, Slovenia and Slovakia»²⁷.

Un caso emblematico è quello d'Oltralpe. La Francia ha sospeso lo spazio Schengen in maniera quasi sistematica a seguito della dichiarazione dello stato di emergenza emesso subito dopo gli attentati di Parigi, avvenuti la sera del 13 novembre 2015²⁸, per poi continuare con le proroghe in ragione dell'arrivo massiccio dei migranti, del rischio pandemico²⁹ e, dal 2022, della guerra tra Russia e Ucraina³⁰. Questa prassi è stata oggetto di un acceso confronto tra la Corte di Giustizia dell'UE e il *Conseil d'État*: la prima, infatti, in una decisione del 26 aprile del 2022, ha precisato che in base all'art. 25, par. 4, del Codice la sospensione della libera circolazione non può essere disposta per un tempo superiore alla durata massima totale di sei mesi, salvo che «sussista una nuova minaccia che giustifichi una nuova applicazione dei periodi previsti a detto articolo»³¹. Il 27 luglio dello stesso anno, però, il *Conseil d'État* convalida ancora una volta la proroga del ripristino dei controlli alle frontiere interne disposto da parte del Governo francese senza

frontiere interne. La relazione contiene un elenco di tutte le decisioni di ripristino del controllo di frontiera alle frontiere interne adottate nell'anno di riferimento».

²⁵ G. Fiengo, *Le misure di contenimento della diffusione del COVID-19: la sospensione dell'accordo di Schengen*, in *DPCE online*, OsservatorioCovid19, 29 marzo 2020, e A. Candido, *Necessitas non habet legem? Pandemia e limiti alla libertà di circolazione*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2/2020, pp. 376-378.

²⁶ In merito si rinvia a M. Borraccetti, *Schengen o dell'Unione europea: rafforzamento o dissolvimento?*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2016, pp. 127-129, e F. Ippolito, *La "tragedia" delle frontiere europee*, in *European Papers*, n. 1/2016, *European Forum, Insight of 9 May 2016*, pp. 653-664.

²⁷ Questo come gli ulteriori dati in merito agli Stati che hanno fatto ricorso alle procedure di cui agli artt. 25 e 28 e ss. del Codice è indicata nel documento EU, *Member States' notifications of the temporary reintroduction of border control at internal borders pursuant to Article 25 and 28 et seq. of the Schengen Borders Code*, cit.

²⁸ I controlli alle frontiere sono stati reintrodotti dal 14.12.2015 al 26.05.2016, per poi essere prorogati nuovamente dal 27.05.2016 al 26.07.2016 in ragione del *Tour de France* e dell'EURO 2016; dal 26.07.2016 al 26.01.2017 successivamente all'attentato di Nizza; dal 27.01.2017 al 15.07.2017, dal 16.07.2017 al 31.10.2017, dall'1.11.2017 al 30.04.2018, dal 30.04.2018 al 30.10.2018, dall'1.11.2018 al 30.04.2019, dall'1.05.2019 al 31.10.2019 per il persistente pericolo terroristico al quale, dal 2018, si aggiunge il massiccio arrivo di migranti.

²⁹ Dal 31.10.2019 al 30.04.2020, dall'1.05.2020 al 31.10.2020, dall'1.11.2020 al 30.04.2021, dall'1.05.2021 al 31.10.2021, dall'1.11.2021 al 30.04.2022, dall'1.05.2022 al 31.10.2022, dall'1.05.2023 al 31.10.2023, dall'1.11.2023 al 30.04.2024.

³⁰ Dall'1.11.2022 al 30.04.2023.

³¹ CGUE, Sentenza della Corte (Grande Sezione) del 26 aprile 2022 (domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dal Landesverwaltungsgericht Steiermark - Austria) – *NW / Landespolizeidirektion Steiermark (C-368/20)*, *Bezirkshauptmannschaft Leibnitz (C-369/20)*, ECLI:EU:C:2022:298.

porvi alla base una *nuova minaccia*. Così l'interpretazione fornita dalla CGUE è rimasta lettera morta.

4. *Alcuni rilievi critici.* - Alla luce del quadro appena delineato, la decisione del Governo italiano desta qualche perplessità. L'Italia, infatti, ha fatto ricorso ad una procedura che presuppone un carattere di urgenza che in questo caso non sembra configurarsi³². Non solo. La sospensione della libera circolazione tra Italia e Slovenia solleva una certa preoccupazione rispetto alla possibilità che i controlli proseguano ben oltre il limite di due mesi³³. Si nota, infatti, che la reintroduzione degli accertamenti alla frontiera si colloca all'interno di una politica più ampia di implementazione della cooperazione tra la polizia italiana e slovena³⁴. Non bisogna dimenticare che, ancor prima della chiusura dei confini, si è assistito alla creazione di "muri invisibili" attraverso l'applicazione della procedura di riammissione attuata al confine orientale italiano e la conseguente prassi dei respingimenti a catena (dall'Italia alla Slovenia e dalla Slovenia alla Croazia)³⁵.

³² Nonostante il numero di arrivi sia aumentato negli ultimi anni, nel sito dell'Agenzia Frontex si legge che il «Central Mediterranean remains the most active route into the EU this year, with more than 131 600 detections reported by national authorities in the first three quarters of 2023. This is the highest total on this route for this period since 2016. [...] During the January-September period, the Western Balkan route, the second most active route with more than 81 800 detections, saw a decline of 23%, in large part due to tighter visa policies». Per maggiori dettagli si rinvia al link: <https://www.frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/arrivals-in-the-central-mediterranean-slow-in-september-o9Qe64> (consultato il 12.11.2023).

³³ È quanto emerge dall'audizione del Ministro dell'Interno Piantedosi al Comitato parlamentare Schengen del 7.11.2023, reperibile al seguente link <https://www.interno.gov.it/it/notizie/comitato-parlamentare-schengen-audizione-ministro-piantedosi> (consultato il 13.11.2023), e dalle dichiarazioni congiunte del Presidente del Consiglio Meloni dopo l'incontro con il Primo Ministro sloveno del 14.11.2023, reperibile al seguente link <https://www.rainews.it/articoli/2023/11/italia-slovenia-meloni-consapevoli-di-disagi-da-stop-schengen-speriamo-ripristinarla-presto-014ca391-71c6-4623-8492-20326dc78741.html> (consultato il 16.11.2023). La premier italiana ha infatti manifestato l'esigenza di ripristinare Schengen «appena vi saranno le condizioni» poiché «è fondamentale continuare a lavorare sulla dimensione esterna dei confini per proteggere quelli interni».

³⁴ Nel 2007 è stato siglato a Lubiana un "Accordo tra il Governo della Repubblica italiana e il Governo della Repubblica di Slovenia sulla cooperazione transfrontaliera di polizia", ratificato nel 2011. La volontà di intensificare la cooperazione transfrontaliera di polizia è esplicitata alla riunione trilaterale, tenuta il 2 novembre 2023, presso la Prefettura di Trieste, tra il Ministro degli Interni Piantedosi e i suoi omologhi sloveno e croato (si v. l'audizione del Ministro dell'Interno Piantedosi al Comitato parlamentare Schengen, cit.).

³⁵ Le previsioni finalizzate a favorire la riammissione sul territorio dei due Stati sia di cittadini di uno dei due Stati contraenti, sia cittadini di Stati terzi sono contenute nell'"Accordo bilaterale Italia-Slovenia per la riammissione delle persone alla frontiera", firmato a Roma il 3 settembre 1996. Le riammissioni sono compatibili con l'art. 22 del Codice nella misura in cui sono fatte rientrare nei controlli di polizia a norma dell'art. 23, lett. a): «L'assenza del controllo di frontiera alle frontiere interne non pregiudica: a) l'esercizio delle competenze di polizia da parte delle autorità competenti degli Stati membri in forza della legislazione nazionale, *nella misura in cui l'esercizio di queste competenze non abbia effetto equivalente alle verifiche di frontiera*; ciò vale anche nelle zone di frontiera. Ai sensi della prima frase, tale esercizio delle competenze di polizia può non essere considerato equivalente, in particolare, all'esercizio delle verifiche di frontiera quando le misure di polizia: i) non hanno come obiettivo il controllo di frontiera; ii) si basano su informazioni e l'esperienza generali di polizia quanto a possibili minacce per la sicurezza pubblica e sono volte, in particolare, alla lotta contro la criminalità transfrontaliera; iii) sono ideate ed eseguite in maniera chiaramente distinta dalle verifiche sistematiche sulle persone alle frontiere esterne; iv) sono effettuate sulla base di verifiche a campione; b) il controllo di sicurezza sulle persone effettuato nei porti».

Come denunciato da gran parte della dottrina³⁶ e delle associazioni operanti nel settore³⁷, le riammissioni informali, che nei fatti assumono la natura di respingimenti, comportano plurime lesioni dei diritti sanciti a livello internazionale, unionale e costituzionale. Di fronte alla negazione dell'accesso al territorio per coloro che intendono presentare la domanda di protezione internazionale e data l'informalità della procedura di riammissione/respingimento, in particolare, si rileva la violazione sia del diritto di asilo sancito in *primis* dall'art. 10, comma 3, della Costituzione italiana, sia del diritto ad un ricorso effettivo stabilito dall'art. 13 della CEDU³⁸. Queste, come altre violazioni, sono state accertate dalla Corte EDU³⁹ e dalla giurisprudenza ordinaria interna. Si ricorda in merito la recente ordinanza del Tribunale di Roma del 9 maggio 2023 che, nel confermare quanto già affermato nella decisione del 18 gennaio 2021⁴⁰, dichiara l'illegittimità delle riammissioni per le seguenti ragioni: la mancata previa emanazione di un provvedimento amministrativo motivato e la violazione del diritto a chiedere protezione internazionale, a non subire trattamenti inumani e degradanti e a non essere inviati verso luoghi dove si corra il rischio di subire tali pratiche⁴¹. In altre parole, non si contesta la prerogativa statale di respingere coloro che siano sprovvisti di permesso all'ingresso e di espellere chi non

³⁶ Per un esame attento dei profili di illegittimità delle riammissioni informali, si rinvia, tra i molti contributi, a quelli di A. Di Pascale, *Riammissioni informali e violazione del diritto di asilo*, in *Questione Giustizia*, 9 febbraio 2021; M. Sardo, *Respingimenti a catena e tutela cautelare del diritto d'asilo. Le ordinanze del Tribunale di Roma sulle 'riammissioni informali' in Slovenia*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, n. 3/2021, pp. 723-733; M. Astuti, C. Bove, A. Brambilla, A. Lici, E.S. Rizzi, U. Stege, I. Stojanova, «Per quanto voi vi crediate assolti siete per sempre coinvolti». I diritti umani fondamentali alla prova delle frontiere interne ed esterne dell'Unione europea, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, n. 1/2022, pp. 1-49; E. Pistoia, *Verso la riforma del Codice Frontiere Schengen: Le frontiere interne alla prova della nuova centralità delle riammissioni informali*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, n. 3/2023, pp. 38-68; C. Cardinali, *Riflessioni sulla illegittimità delle riammissioni informali in Slovenia alla luce di una loro possibile riattivazione*, in *Questione Giustizia*, 25 gennaio 2023.

³⁷ Si riportano solo alcune delle molte denunce effettuate: RiVolti ai Balcani, *La rotta balcanica - I migranti senza diritti nel cuore dell'Europa*, febbraio 2021, reperibile al seguente link: <https://www.rivoltiaibalceni.org/la-rotta-balcanica/> (consultato il 14.11.2023); Amnesty International, «Rotta balcanica»: migranti e richiedenti asilo abbandonati e vittime di respingimenti illegali, *la nostra denuncia*, 13 gennaio 2023, reperibile al seguente link: <https://www.amnesty.it/rotta-balcanica-migranti-e-richiedenti-asilo-abbandonati-e-vittime-di-respingimenti-illegali-la-nostra-denuncia/> (consultato il 14.11.2023); ASGI, *Rotta balcanica, prove e testimonianze confermano le riammissioni a catena. Condanna al risarcimento del danno per il Ministero*, 5 luglio 2023, reperibile al seguente link: <https://www.asgi.it/notizie/rotta-balcanica-riammissioni-a-catena-condannato-il-ministero-risarcimento/> (consultato il 14.11.2023); BVMN, *Balkan Regional Report – September 2023*, 6 novembre 2023, reperibile al seguente link: <https://borderviolence.eu/reports/balkan-regional-report-september-2023/> (consultato il 14.11.2023).

³⁸ Inoltre, si rileva la violazione di tre articoli del Codice frontiere Schengen: l'art. 3 in base al quale il Codice si applica a «chiunque attraversi le frontiere interne o esterne di uno Stato membro, senza pregiudizio: [...] b) dei diritti dei rifugiati e di coloro che richiedono protezione internazionale, in particolare per quanto concerne il non respingimento»; l'art. 4, il quale impone agli Stati di agire «nel pieno rispetto del pertinente diritto unionale, compresa la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea («Carta»), del pertinente diritto internazionale, compresa la convenzione relativa allo status dei rifugiati firmata a Ginevra il 28 luglio 1951 («convenzione di Ginevra»), degli obblighi inerenti all'accesso alla protezione internazionale, in particolare il principio di non-refoulement (non respingimento), e dei diritti fondamentali. Conformemente ai principi generali del diritto unionale, le decisioni adottate ai sensi del presente regolamento devono essere adottate su base individuale»; l'art. 14, par. 2 e par. 3, del Codice, secondo il quale «2. Il respingimento può essere disposto solo con un provvedimento motivato che ne indichi le ragioni precise. Il provvedimento è adottato da un'autorità competente secondo la legislazione nazionale ed è d'applicazione immediata. [...]» e «3. Le persone respinte hanno il diritto di presentare ricorso. I ricorsi sono disciplinati conformemente alla legislazione nazionale. Al cittadino di paese terzo sono altresì consegnate indicazioni scritte riguardanti punti di contatto in grado di fornire informazioni su rappresentanti competenti ad agire per conto del cittadino di paese terzo a norma della legislazione nazionale».

³⁹ Cfr. Corte EDU, *Sharifi e altri c. Italia e Grecia*, 21 ottobre 2014; *Tarakhel c. Svizzera*, 4 novembre 2014; *Ilias e Ahmed c. Ungheria*, 14 marzo 2017; *N.D. e N.T. c. Spagna [GC]*, 13 Febbraio 2020.

⁴⁰ Tribunale ordinario di Roma, ord. n. 56420/2020, 18 gennaio 2021.

⁴¹ Tribunale ordinario di Roma, ord. n. 3938/2022, 9 maggio 2023.

ha titolo per rimanere sul territorio nazionale⁴². Questa legittima espressione della sovranità statale, però, trova un limite insuperabile nel rispetto dei diritti fondamentali⁴³.

In conclusione, sembra che il ricorso alla procedura di cui all'art. 28 del Codice non abbia fatto altro che rendere ufficiale ciò che informalmente avveniva da diversi anni attraverso le procedure di riammissione. Si ha l'impressione che la misura potrebbe non essere solo un "manifesto" delle intenzioni governative, dichiarate altresì con l'introduzione di una nuova "procedura accelerata di frontiera"⁴⁴. Nel caso di una sua ulteriore proroga e/o di una sistematizzazione mediante la cooperazione transfrontaliera di polizia, essa potrebbe produrre degli effetti analoghi a quelli che hanno portato alle due decisioni del Tribunale di Roma⁴⁵.

Novembre 2023

⁴² Cfr. Corte EDU, *Abdulaziz e al c. Regno Unito*, 28 maggio 1985, § 67; *Bonjulfia c. Francia*, 21 ottobre 1997, § 42.

⁴³ Cfr. Corte EDU, *Soering c. Regno Unito*, 7 luglio 1989, § 87; *Hirsi c. Italia*, 23 febbraio 2012.

⁴⁴ La procedura è introdotta dall'art. 7-bis del d.l. n. 20 del 2023, recante "Disposizioni urgenti in materia di flussi di ingresso legale dei lavoratori stranieri e di prevenzione e contrasto all'immigrazione irregolare", coordinato con la legge di conversione n. 50 del 2023 (il c.d. "Decreto Cutro").

⁴⁵ In effetti, i recenti dati, riportati dal Ministro Piantedosi durante l'audizione al Comitato parlamentare Schengen del 7 novembre, sembrano avvalorare questo timore: in questi giorni oltre duecento persone sono state "respinte" al confine italo-sloveno, peraltro senza che sia chiarito mediante quale procedura.

Il nuovo cantiere sulle riforme dei Trattati europei: quello che non ho trovato

Laura Montanari

Professore ordinario di Diritto pubblico comparato, Università degli Studi di Udine

1. *Premessa.* – Come ricordato nel contributo di Pietro Gargiulo pubblicato sullo scorso numero dell’*Osservatorio*, si è riaperto il dibattito sul futuro dell’Unione¹. La prospettiva delle elezioni del Parlamento europeo, che si terranno a giugno del prossimo anno, costituisce certamente un fattore di rilievo, ma non si deve dimenticare che nel maggio 2022 si è conclusa la Conferenza sul futuro dell’Europa, con la presentazione nella relazione finale di proposte e misure che le Istituzioni si sono impegnate a valutare². Sono diversi i documenti che avanzano ipotesi sulla riforma dei Trattati o, più in generale, sulle prospettive di sviluppo del processo di integrazione. Non è possibile prenderli in esame tutti, in questa sede mi limiterò a svolgere alcune considerazioni a partire, principalmente, dalla “Risoluzione del Parlamento europeo del 22 novembre 2023 sui progetti del Parlamento europeo intesi a modificare i trattati” e dal testo elaborato da un Gruppo di lavoro franco-tedesco dal titolo “Sailing on High Seas: Reforming and Enlarging the EU for the 21st Century”³.

Sono già stati pubblicati contributi che commentano le diverse ipotesi di riforma, soprattutto con riferimento ai profili del funzionamento delle Istituzioni e del rafforzamento del principio democratico, ma molti sono gli aspetti che si potrebbero prendere in considerazione, dagli interventi finalizzati a meglio definire il ruolo internazionale dell’Unione a quelli sulle politiche⁴. Tuttavia, voglio dedicare questo breve

¹ P. Gargiulo, *Riflessioni sul futuro dell’integrazione europea tra “passato e presente”*, Novembre 2023, reperibile online https://www.osorin.it/uploads/model_4/files/149_item_2.pdf?v=1701256284.

² V. al riguardo le indicazioni sul sito della Commissione europea all’indirizzo https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/new-push-european-democracy/conference-future-europe_it.

³ Risoluzione del Parlamento europeo del 22 novembre 2023 sui progetti del Parlamento europeo intesi a modificare i trattati (2022/2051(INL)) reperibile online https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2023-0427_IT.html#top e *Sailing on High Seas: Reforming and Enlarging the EU for the 21st Century*, Report of the Franco-German Working Group on EU Institutional Reform, Paris-Berlin, 18 September 2023, reperibile online <https://institutdelors.eu/wp-content/uploads/2020/11/Paper-EU-reform.pdf>.

Tra gli altri documenti si possono citare *The European Union at the time of the New Cold War: A Manifesto*, presentato il 4 ottobre 2023 in vista delle prossime elezioni da un gruppo di eminenti personalità politiche ed accademiche, reperibile online <https://europemanifesto202.wixsite.com/europe-manifesto>; *The Granada declaration*, adottata al termine della riunione informale dei capi di Stato e di governo che si è svolta a Granada il 6 ottobre 2023, reperibile online <https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/european-council/2023/10/06/> e 2023 *State of the Union Address by President von der Leyen*, reperibile online https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech_23_4426.

⁴ Oltre al contributo di Pietro Gargiulo citato alla nota 1, v. A. Miglio, *Riforme e allargamento dell’Unione europea: verso un’integrazione differenziata?*, Centro Studi sul Federalismo, Commento n. 273 – 25 settembre 2023, reperibile online <https://www.csfederalismo.it/it/pubblicazioni/commenti/riforme-e-allargamento-dell-unione-europea-verso-una-integrazione-differenziata>; A. Padoa Schioppa, *Il documento franco-tedesco sulle riforme dell’Unione europea*, Centro Studi sul Federalismo, Policy Paper, Ottobre 2023, n. 58, reperibile online https://www.csfederalismo.it/images/2023/Policypaper/PP_CSF_APadoaSchioppa_Franco-German_Report.pdf; A. Profeta, *Il progetto di riforma dei trattati europei: cambiare “tutto” affinché “nulla” cambi. Sailing on High Seas: Reforming and Enlarging the EU for the 21st Century*, in *Diritti comparati*, 23 novembre 2023, reperibile online <https://www.diritticomparati.it/bozza-automatica-221/>.

intervento a “quello che non ho trovato” leggendo i documenti prima citati. In particolare, si tratta di tre tematiche che mi aspettavo assumessero un ruolo diverso in questa fase del processo di integrazione: la Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea; la cittadinanza europea e l’allargamento.

2. *La grande assente: la Carta dei diritti fondamentali.* – Nei considerando della Risoluzione del Parlamento, come nel progetto di relazione formulato dalla Commissione per gli affari costituzionali del 22 agosto 2023⁵, tra le diverse ragioni che rendono non più rinviabile la riforma dei Trattati europei non si trova alcun cenno alla Carta dei diritti fondamentali dell’Unione, che dopo Lisbona ha assunto carattere vincolante, collocandosi allo stesso livello dei Trattati, pur senza essere incorporata negli stessi⁶.

Questo testimonia, a mio parere, il ruolo limitato riconosciuto alla Carta dei diritti fondamentali, il *bill of rights* dell’Unione europea, che sembra non avere alcuna forza trasformativa. Nella prospettiva costituzionalistica, il binomio tutela dei diritti/divisione dei poteri esprime sin dall’art. 16 della Dichiarazione dei diritti dell’uomo e del cittadino del 1789 il contenuto essenziale di una Costituzione. Del resto, dopo la proclamazione della Carta a Nizza nel 2000 si era avviato il processo per l’adozione del Trattato costituzionale. La sua bocciatura, a seguito dei referendum francese e olandese del 2005, ma ancor prima le sue modalità di scrittura, con l’incorporazione di tutto il diritto anche materiale dell’UE, hanno messo in luce l’incapacità dell’Unione, che permane ancora oggi, di arrivare ad una riforma che dia corpo anche sul piano formale alla possibile evoluzione costituzionale dell’organizzazione sovranazionale.

Si tratta di un passaggio che implicherebbe necessariamente una riflessione generale sulla struttura che il sistema si propone di assumere, che a mio parere dovrebbe essere federale, ben diversa da quella a più velocità (a cerchi concentrici) che viene delineata nel documento franco-tedesco. Del resto, il termine “federale” non si trova in tale testo, né in altri diffusi in questa fase, come ad esempio la “Granada declaration”⁷.

Tornando all’attività del Parlamento, una riflessione sul ruolo della Carta – e, come vedremo, sulla cittadinanza europea – si trova nel Parere della Commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni che accompagna la Relazione sulle proposte del

⁵ Commissione per gli affari costituzionali, *Progetto di relazione sulle proposte del Parlamento europeo per quanto riguarda la modifica dei Trattati* (2022/2051(INL)) Relatori: Guy Verhofstadt, Sven Simon, Gabriele Bischoff, Daniel Freund, Helmut Scholz, 22 agosto 2023, reperibile online https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/plmrep/COMMITTEES/AFCO/PR/2023/09-14/12767371T.pdf.

⁶ Com’è noto, il primo comma dell’art. 6 del TUE stabilisce che «1. L’Unione riconosce i diritti, le libertà e i principi sanciti nella Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea del 7 dicembre 2000, adattata il 12 dicembre 2007 a Strasburgo, che ha lo stesso valore giuridico dei trattati. Le disposizioni della Carta non estendono in alcun modo le competenze dell’Unione definite nei trattati. I diritti, le libertà e i principi della Carta sono interpretati in conformità delle disposizioni generali del titolo VII della Carta che disciplinano la sua interpretazione e applicazione e tenendo in debito conto le spiegazioni cui si fa riferimento nella Carta, che indicano le fonti di tali disposizioni».

⁷ Alla fine della Dichiarazione, dopo aver analizzato gli interventi necessari per l’allargamento, si legge che «This will make the EU stronger and will enhance European sovereignty». Nel Manifesto *The European Union at the time of the New Cold War* l’esigenza di rafforzare i poteri dell’UE si dovrebbe tradurre in un «gradual and pragmatic federalism», di cui si individuano alcuni elementi essenziali (in contrapposizione a un «fast-forwarding to an unrealistic European federation»).

Parlamento europeo per quanto riguarda la modifica dei Trattati nella versione del 7 novembre 2023⁸. Innanzitutto viene chiesta «l'inclusione della Carta dei diritti fondamentali come secondo capo del trattato sull'Unione europea, affinché i diritti e le libertà fondamentali occupino un ruolo più importante nei trattati istitutivi» (punto 8), nonché – richiamando le sollecitazioni emerse nei lavori della Conferenza sul futuro dell'Europa – una modifica dell'art. 51, par. 1, relativo all'ambito di applicazione della Carta, «in modo da stabilire che i diritti riconosciuti dalla Carta dovrebbero proteggere le persone tutte le volte che gli Stati membri agiscono nell'ambito di una competenza dell'Unione, esclusiva o concorrente, anche se tale competenza non è ancora stata esercitata dall'Unione» (punto 9).

Merita di essere ricordato che ormai dieci anni fa – in un intervento del 2013 dedicato al principio di *rule of law* – Viviane Reding (allora vicepresidente della Commissione europea) aveva avanzato una proposta ben più coraggiosa, affermando che «A very ambitious Treaty amendment – which I would personally favour for the next round of Treaty change – would be abolishing Article 51 of our Charter of Fundamental Rights, so as to make all fundamental rights directly applicable in the Member States, including the right to effective judicial review (Article 47 of the Charter)»⁹. Una proposta che la stessa Reding definiva «a very big federalising step».

Le richieste della Commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni, in ogni caso, non trovano riscontro nelle proposte di emendamento dei Trattati, che si limitano all'inserimento in alcuni articoli, come ad esempio l'art. 151 in materia di diritti sociali, di un riferimento anche alla Carta. Ben poco rispetto al ruolo che ci si potrebbe aspettare dal *bill of rights* dell'Unione nel momento in cui si vuole avviare una revisione significativa dei Trattati. Separati da una riflessione complessiva, gli interventi di riforma della struttura e del funzionamento delle istituzioni appaiono dettati soprattutto da ragioni pratiche, per superare le regole (es. in relazione alle maggioranze richieste per le decisioni) che oggi rallentano o impediscono il funzionamento del sistema.

È certamente importante il rilievo riconosciuto ai valori di cui all'art. 2 TUE, e in particolare al principio di *rule of law*, che costituiscono anche uno dei tre profili affrontati nel documento franco-tedesco; rilievo che si traduce, ad esempio, nella proposta di revisione dell'art. 7 TUE; tuttavia, un catalogo di diritti ha maggiore concretezza e impatto nella vita delle persone. Stupisce, dunque, che in questa fase non costituisca uno dei punti di riferimento nella riflessione in atto. Non si deve dimenticare, per quanto riguarda il caso italiano, che proprio rispetto al ruolo della Carta dei diritti fondamentali la Corte costituzionale è recentemente intervenuta per precisare i rapporti con la Corte di giustizia e i giudici comuni, che com'è noto sono anche giudici europei. Ma su questi aspetti tornerò nelle considerazioni conclusive.

⁸ Il testo è reperibile online https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2023-0337_IT.html.

⁹ V. Reding, *The EU and the Rule of Law – What next?*, 4 settembre 2013, reperibile online https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_13_677.

3. *La difficile (impossibile?) evoluzione della cittadinanza europea.* – Come la Carta dei diritti, anche la cittadinanza europea non trova uno spazio significativo nei documenti oggetto di analisi. Non è considerata nel rapporto franco-tedesco¹⁰, mentre vi sono alcuni cenni nella proposta di riforma dei Trattati, da cui emergono però tutte le difficoltà che l’Unione incontra quando affronta temi considerati essenziali per la sovranità nazionale come quello della cittadinanza.

La cittadinanza europea, com’è noto, è derivata da quella nazionale: sono cittadini europei i cittadini degli Stati membri, i quali sono liberi nello stabilire le regole di attribuzione della (propria) cittadinanza¹¹. Per altro aspetto, i diritti che discendono dalla cittadinanza europea sono poca cosa se raffrontati con quelli riconosciuti a livello nazionale; anche la Carta dei diritti fondamentali, pur prevedendo un capo specificamente dedicato alla cittadinanza, ha introdotto limitate innovazioni¹². Tuttavia, proprio la riflessione sulla cittadinanza europea potrebbe offrire spunti importanti nella prospettiva di un avanzamento del processo di integrazione. La libertà di circolazione e soggiorno dei cittadini europei, i limiti alla loro espulsione sono suscettibili di offrire una dimensione unitaria del territorio dell’Unione e delle sue frontiere esterne che meriterebbe di essere valorizzata¹³. È vero che in questa fase storica ragioni di sicurezza hanno indotto molti Stati a reintrodurre i controlli alle frontiere interne, ma questo non dovrebbe condizionare le scelte di carattere generale che ci si propone di fare per rilanciare il processo di integrazione europea.

Tornando al rilievo accordato alla cittadinanza nella Risoluzione del Parlamento, merita di essere richiamata una proposta che nella versione presentata dalla Commissione per gli affari costituzionali il 7 novembre 2023 era presente nel titolo dedicato alla “Migrazione” e che viene meno in quella approvata dal Parlamento europeo il successivo 22 novembre. In particolare, al punto 35 si leggeva che «[il Parlamento] *chiede l’adozione di norme minime comuni per l’acquisizione della cittadinanza dell’Unione da parte di cittadini dei paesi terzi*, nonché di norme comuni per i visti e i permessi di soggiorno di lunga durata, al fine di prevenire la vendita e l’abuso della cittadinanza e della residenza» (corsivo aggiunto); nel testo finale rimane solo la seconda parte della frase finalizzata ad evitare le derive che si sono avute in alcuni Stati, come la concessione della cittadinanza

¹⁰ In realtà, vi è un riferimento alla cittadinanza europea nella parte dedicata agli spazi di integrazione offerti agli Stati associati (nella definizione della struttura a cerchi concentrici): *Sailing on High Seas: Reforming and Enlarging the EU for the 21st Century*, cit., spec. p. 41.

¹¹ Ciò porta all’adozione di soluzioni anche significativamente differenziate, che si riverberano necessariamente a livello europeo e possono creare situazioni problematiche: v., tra gli altri, L. Montanari, *La cittadinanza in Europa: alcune riflessioni sugli sviluppi più recenti*, in *Rivista AIC*, vol. II/2012, 1-29; M. Savino (a cura di), *Oltre lo Ius Soli. La cittadinanza italiana in prospettiva comparata*, Napoli, 2014, e M. Dicosola, *Il diritto alla cittadinanza: problemi e prospettive*, Rimini, 2022.

¹² Si rinvia per un’analisi approfondita sul tema a P. Gargiulo (con la collaborazione di L. Montanari), *Le forme della cittadinanza. Tra cittadinanza europea e cittadinanza nazionale*, Roma, 2012; da ultimo A. Di Stasi, M.C. Baruffi, L. Panella (a cura di), *Cittadinanza europea e cittadinanza nazionale. Sviluppi normativi e approdi giurisprudenziali*, Napoli, 2023.

¹³ Un ruolo fondamentale in questo ambito è svolto dalla Corte di giustizia, che già nella decisione *Grzelczyk* del 2001 definiva la cittadinanza europea come «status fondamentale dei cittadini degli Stati membri»: sent. 20 settembre 2001, causa 184/99, punto 31; ci si limita a richiamare la nota sentenza *Zambrano* (non a caso citata anche nel Parere della Commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni), dove si legge che l’art. 20 TFUE «osta a provvedimenti nazionali che abbiano l’effetto di privare i cittadini dell’Unione del godimento reale ed effettivo del nucleo essenziale dei diritti conferiti dal loro status di cittadini dell’Unione», nel caso il riferimento era all’allontanamento dal territorio dell’Unione: sent. 8 marzo 2011, causa C-34/09, punto 42.

nazionale (e quindi di quella europea) a chi opera un determinato investimento economico¹⁴.

Era difficile comprendere il significato della formula «norme minime comuni per l'acquisizione della cittadinanza dell'Unione da parte di cittadini dei paesi terzi» nel momento in cui la cittadinanza europea rimane legata a quella nazionale: si volevano solo esplicitare le regole finalizzate ad impedire gli abusi? Ciò avrebbe comunque significato interferire in uno spazio riservato alle decisioni sovrane degli Stati. Queste problematiche si sono riverberate sulle proposte di emendamento presenti nei vari documenti: nel testo della Commissione per gli affari costituzionali del 22 agosto 2023 si ipotizza l'introduzione nell'art. 20 del TFUE di un comma 2 bis così formulato: «Il Consiglio e il Parlamento europeo, secondo le procedure legislative ordinarie, possono adottare disposizioni comuni sull'acquisizione e la perdita della cittadinanza dell'Unione da parte di cittadini di paesi terzi»; nella versione presentata al Parlamento il 7 novembre 2023 la formulazione è invece la seguente: «Il Parlamento europeo e il Consiglio possono adottare, secondo la procedura legislativa ordinaria, disposizioni comuni per impedire la vendita di passaporti o altri abusi riguardanti l'acquisizione e la perdita della cittadinanza dell'Unione da parte di cittadini di paesi terzi, *al fine di ravvicinare le condizioni alle quali tale cittadinanza può essere acquisita*» (corsivo aggiunto), formulazione che rimane anche nella Risoluzione approvata il 22 novembre 2023¹⁵.

Si sono richiamati questi passaggi per evidenziare come l'intervento relativo alla cittadinanza europea risulti finalizzato essenzialmente a limitare gli abusi da parte degli Stati e non invece a cercare individuare un criterio e, prima ancora, un obiettivo condiviso, in relazione all'attribuzione della cittadinanza europea ai cittadini dei Paesi terzi, ovviamente – in questo momento – per il tramite dell'acquisizione di quella nazionale. Torna alla mente la proposta, avanzata nel 2000 dalla Commissione nella Comunicazione su *Una politica comunitaria dell'immigrazione*, di prevedere l'introduzione a livello europeo di una “cittadinanza civile”, che avrebbero potuto acquisire i cittadini dei Paesi terzi legalmente soggiornati dopo un certo numero di anni e a cui si collegava un nucleo di diritti e di obblighi che li avrebbe posti in una posizione analoga a quella dei cittadini dei Paesi ospitanti. Uno strumento per favorire l'integrazione nella società di accoglienza in vista della successiva naturalizzazione¹⁶. Sembrava aprirsi, in quella fase, la possibilità di affrontare il tema dell'attribuzione della cittadinanza europea, proprio a partire dalla posizione dei cittadini dei Paesi terzi, valorizzando la residenza sul territorio dell'Unione.

¹⁴ Il riferimento è al caso di Malta: v. F. Casolari, *AAA cittadinanza dell'Unione vendesi*, 10 marzo 2014, in Sidiblog, reperibile online <http://www.sidiblog.org/2014/03/10/aaa-cittadinanza-dellunione-vendes/>.

¹⁵ Merita di essere richiamata anche la proposta di modifica della lettera a) dell'art. 79, in materia di politica comune dell'immigrazione, che nella formulazione della Commissione per gli affari costituzionali, anche nella versione del 7 novembre, prevedeva l'adozione di misure relative a «condizioni *minime per l'ingresso, il soggiorno e l'acquisizione della cittadinanza dell'Unione* e norme *minime* sul rilascio da parte degli Stati membri di visti e di titoli di soggiorno di lunga durata, compresi quelli rilasciati a scopo di ricongiungimento familiare» (il grassetto nell'originale per indicare le modifiche), mentre nella Risoluzione del 22 novembre l'emendamento risulta così formulato: «condizioni *minime per l'ingresso, il soggiorno* e norme *minime* sul rilascio da parte degli Stati membri di visti e di titoli di soggiorno di lunga durata, compresi quelli rilasciati a scopo di ricongiungimento familiare» (il grassetto nell'originale per indicare le modifiche). Si conferma quindi l'obiettivo dell'intervento normativo in esame.

¹⁶ Cfr. Comunicazione su *Una politica comunitaria dell'immigrazione*, COM(2000)757 def., del 20 novembre 2000, su cui P. Gargiulo (con la collaborazione di L. Montanari), *Le forme della cittadinanza. Tra cittadinanza europea e cittadinanza nazionale*, cit., 245 ss., e Id., *L'idea della cittadinanza civile*, in G. Caggiano (a cura di), *I percorsi giuridici per l'integrazione*, Torino, 2014, 103 ss.

Si trattava di ipotesi emerse dopo il Consiglio europeo di Tampere dell'ottobre 1999, in una fase profondamente diversa del processo di integrazione. La prospettiva del grande allargamento ad Est aveva portato l'Unione a riflettere sulla sua identità, con la scrittura della Carta dei diritti fondamentali e del Trattato costituzionale. Vicende esterne ed interne, quali il terrorismo internazionale e la crisi economica, avrebbero in pochi anni interrotto questo cammino, facendo sparire i riferimenti alla cittadinanza civile dai documenti europei.

Neppure un'eco di tutto ciò si ritrova nel testo proposto dalla Commissione affari costituzionali, comunque ulteriormente limitato in sede di approvazione della Risoluzione il 22 novembre. Anche in questo caso, però, va richiamato il parere della Commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni che offriva interessanti sollecitazioni. Per un primo aspetto metteva in evidenza la relazione tra valori e diritti cui si è fatto cenno nel paragrafo precedente, chiedendo «l'elaborazione di uno statuto della cittadinanza europea che preveda diritti e libertà specifici per i cittadini, il che renderebbe i valori e i diritti europei più tangibili per i cittadini dell'Unione» (punto 10). Per un secondo aspetto, in relazione alla posizione dei cittadini dei Paesi terzi, tenuto conto del carattere derivato della cittadinanza europea, proponeva «una revisione dell'articolo 20 TFUE introducendo un nuovo [paragrafo 20,] paragrafo 2 bis, secondo cui, fatta salva la competenza degli Stati membri a concedere la cittadinanza, il godimento dei diritti di cui all'articolo 20, paragrafo 2, dovrebbe essere esteso ai cittadini di paesi terzi residenti nel territorio dell'UE, compresi i cittadini di paesi terzi con status di soggiornante di lungo periodo dell'UE» (punto 11)¹⁷. In questo modo non si toccavano i profili dell'attribuzione della cittadinanza europea, scelta che avrebbe certamente suscitato la reazione degli Stati, ma se ne rafforzava comunque l'autonomia, nel momento in cui il godimento dei diritti ad essa collegati veniva deciso dall'Unione stessa. Come si è visto, nessuna di queste ipotesi è stata accolta negli emendamenti contenuti nella Risoluzione del Parlamento.

4. *Un momento storico per l'allargamento.* – L'ultimo tema che voglio affrontare è quello dell'allargamento. La prospettiva è solo in parte diversa da quella sviluppata nei paragrafi precedenti, nel senso che si tratta di una questione affrontata nei documenti presi in esame, che anzi costituisce uno dei tre obiettivi del documento franco-tedesco: «getting the EU enlargement ready». Dunque, cosa non ho trovato? Prendo spunto in questo caso da una frase presente nell'introduzione della *2023 Communication on EU Enlargement Policy* del 9 novembre 2023, secondo cui «Today, the Western Balkans, Türkiye, Ukraine, Moldova and Georgia have a **historic window of opportunity** to strongly bind their future to the European Union» (grassetto nell'originale)¹⁸.

Le mie considerazioni riguardano in particolare i Paesi dei Balcani occidentali. Non è possibile in questa sede richiamare il complesso processo di transizione e di

¹⁷ Venivano poi stigmatizzati, anche nel parere della Commissione, gli abusi con la richiesta «che i trattati vietino i programmi per la concessione della cittadinanza in cambio di investimenti, in virtù dei quali la cittadinanza nazionale, insieme alla cittadinanza dell'UE, è offerta a cittadini di paesi terzi in cambio di considerazioni principalmente finanziarie» (punto 11).

¹⁸ Comunicazione della Commissione dell'8 novembre 2023, *2023 Communication on EU Enlargement Policy*, COM(2023) 690 fin.

avvicinamento all'Unione europea dei Paesi nati dalla dissoluzione della Jugoslavia socialista (cui si aggiunge l'Albania), ma mi colpisce questa affermazione a distanza di vent'anni del Consiglio di Salonicco¹⁹. Com'è noto nel giugno del 2003, al Vertice di Salonicco, venne approvata l'Agenda per i Balcani occidentali. Nelle Conclusioni della Presidenza del Consiglio europeo si affermava espressamente «la determinazione ad appoggiare appieno ed efficacemente la prospettiva europea dei Balcani occidentali, che diverranno parte integrante dell'UE una volta soddisfatti i criteri stabiliti»²⁰. Posizione che veniva costantemente ribadita nei documenti successivi, anche se i passi concreti sono stati molto limitati, sia per ragioni interne ai singoli Paesi dell'area, sia per l'approccio dell'Unione²¹. La posizione dell'Unione europea rispetto alle vicende dei Balcani occidentali ha scontato gravemente le difficoltà, tutt'ora presenti, dovute all'assenza di una politica estera comune e di una capacità di intervento tempestivo e lungimirante. Ci sono Paesi candidati da molti anni, la Macedonia del Nord ad esempio sin dal 2005, altri che hanno ottenuto solo recentemente tale *status* come la Bosnia ed Erzegovina, condizionata dalla complessa situazione lasciata dalla guerra degli anni '90. Nonostante le difficoltà, la Commissione nella Comunicazione del 6 febbraio 2018 ipotizzava che Serbia e Montenegro sarebbero stati in grado di ottenere la *membership* nel 2025²².

Cosa è cambiato oggi? È cambiato il quadro geopolitico. L'invasione russa dell'Ucraina, la scelta di attribuire all'Ucraina e alla Moldavia lo *status* di Paesi candidati non poteva non imporre l'inserimento tra gli elementi di riflessione sul futuro dell'Unione quello dell'allargamento, considerando anche la situazione dei Balcani occidentali. Ma quello che emerge dai documenti esaminati non migliora le prospettive dell'area. Al termine dei considerando che aprono la Risoluzione del Parlamento un punto è dedicato espressamente a questo tema ed è formulato nei seguenti termini: «prende atto del fatto che numerosi paesi dei Balcani occidentali si trovano in fasi diverse dei negoziati di adesione; si compiace che il 23 giugno 2022 l'Ucraina e la Moldova abbiano ottenuto lo status di paese candidato» (punto 2). Il rapporto franco-tedesco insiste sulla capacità di assorbimento da parte dell'Unione europea e ragiona su tempi lunghi, ipotizzando il 2030. Si fa riferimento a forme di integrazione differenziata, tema già presente nel dibattito

¹⁹ Per quadro generale si rinvia a L. Montanari (a cura di), *L'allargamento dell'Unione europea e le transizioni costituzionali nei Balcani occidentali. Una raccolta di lezioni*, Napoli, 2022, nonché L. Montanari, R. Toniatti e J. Woelk (a cura di), *Il pluralismo nella transizione costituzionale dei Balcani: diritti e garanzie*, Trento, 2010.

²⁰ Cfr. Conclusioni della presidenza, Consiglio europeo di Salonicco, 18-20 giugno 2003, punto 40. Va ricordato che già nel novembre 2000, con la Dichiarazione finale del Vertice di Zagabria, prende ufficialmente avvio il Processo di stabilizzazione e associazione, che presuppone come prospettiva di fondo la piena integrazione dei Paesi dell'area nel sistema dell'Unione europea: la Dichiarazione finale del Vertice di Zagabria del 24 novembre 2000, nonché la Comunicazione della Commissione del 26 maggio 1999 sulla stabilizzazione e il processo di associazione dei Paesi dell'Europa sud-orientale, COM(1999) 235.

²¹ Si possono richiamare, a titolo di esempio, le Conclusioni del Consiglio "Affari generali" del 25 marzo 2020 dove si legge che «Il Consiglio ribadisce l'inequivocabile sostegno dell'UE alla prospettiva europea dei Balcani occidentali»; 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. Per una ricostruzione delle problematiche dell'area v. I. Ingravallo, *Considerazioni critiche sulle prospettive di ulteriore allargamento dell'Unione europea*, in AA.VV., *Temi e questioni di diritto dell'Unione europea*, Scritti offerti a Claudia Morviducci, Bari, 2019, 449 ss., e F. Deana, *L'allargamento dell'Unione europea nei Balcani occidentali: una strada oscura che conduce al nulla?*, in rivista.eurojus.it, reperibile online https://moodle2.units.it/pluginfile.php/475133/mod_resource/content/1/deana%20allargamento%20wb.pdf.

²² Comunicazione della Commissione del 6 febbraio 2018, *Una prospettiva di allargamento credibile e un maggior impegno dell'UE per i Balcani occidentali*, COM(2018) 65 fin.

sull'allargamento²³, ma che in questo caso assume un rilievo addirittura più ampio, con l'idea dei cerchi concentrici che possono coinvolgere anche la posizione dei Paesi già membri.

Certo ci sono diverse proposte di emendamento che possono incidere positivamente sul processo di allargamento e sulla capacità dell'Unione di integrare i nuovi Paesi membri, come quelle relative alle maggioranze e agli strumenti di garanzia del rispetto dei valori fondamentali, anche dopo l'ingresso nell'organizzazione sovranazionale.

Cosa non trovo dunque? Non è qualcosa di tecnico, di giuridico, ma riguarda quello che definirei l'approccio, e in questo si collega ai primi due aspetti che ho affrontato. Mi pare che anche in questo caso prevalgano ragioni pratiche, non tanto quelle relative al funzionamento delle istituzioni europee, quanto quelle di carattere geopolitico, funzionali al collocamento dell'Unione nello scenario internazionale. Nella prospettiva di assumere un ruolo più forte nell'arena globale la presenza di un'enclave, come sono oggi i Balcani occidentali, in cui possono operare (e già operano) altri attori come la Russia e la Cina può essere "un problema da risolvere"²⁴.

5. *Conclusioni.* – Mi rendo conto che è strano aver cercato di commentare quello che mi pare assente nel confronto che sta prendendo avvio sul futuro dell'Unione europea. Tuttavia, vuole essere un modo per esprimere la preoccupazione per un avanzamento del processo di integrazione che non tenga in considerazione la cittadinanza europea, i diritti fondamentali e l'apertura a nuovi Stati come espressione dell'esigenza di uno slancio che vada oltre i tatticismi.

La reazione della Corte costituzionale italiana al ruolo che va assumendo a livello nazionale la Carta dei diritti fondamentali, finalizzata a rivendicare il controllo sulla tutela dei diritti, conferma che prendere sul serio la Carta implicherebbe una nuova visione dell'UE. In questa fase, per cercare di vedere – con l'ottimismo della volontà – il "bicchiere mezzo pieno", si può valorizzare il dialogo con la Corte di giustizia attivato attraverso l'uso del rinvio pregiudiziale da parte dei giudici costituzionali, che potrebbe concorrere alla costruzione di uno standard condiviso di tutela dei diritti a livello europeo. Anche rispetto al tema della cittadinanza europea si può sperare che continui l'opera della giurisprudenza della Corte di giustizia nel rafforzare la sua costruzione come «status fondamentale dei cittadini degli Stati membri»²⁵, nonostante il limitato seguito sul piano normativo.

Se si può immaginare, dunque, che anche in futuro sul tema dei diritti e della cittadinanza (ma anche della tutela dei valori e del principio di *rule of law*) i giudici europei – unendo sotto questa locuzione tutti i giudici nazionali e la Corte di giustizia –

²³ M. Milenković, *EU Enlargement Strategy 2020 – Paving the Way for Differentiated Integration?*, in questo Osservatorio, dicembre 2020, https://www.osorin.it/uploads/model_4/files/54_item_2.pdf?v=1608022440.

²⁴ Del resto, sempre nella comunicazione del 2018 (*supra*, nota 22), la Commissione riconosceva rispetto ai Balcani occidentali che «il futuro della regione in quanto parte integrante dell'UE rientra nell'interesse politico, economico e di sicurezza dell'Unione» (*ivi*, 18).

²⁵ V. per i riferimenti *supra*, nota 13.

possano continuare a svolgere una funzione di garanzia capace di valorizzare la portata trasformativa dei diritti, più problematico rimane il tema dell'allargamento. Le note vicende che in Polonia ed Ungheria, ma non solo, stanno mettendo in discussione il rispetto del principio di *rule of law* rendono molto più cauti verso ulteriori aperture dell'Unione europea²⁶. Nonostante ciò, credo che il nuovo processo di riforma dei Trattati non possa prescindere dalla continua riflessione sul disegno di Europa, su quella identità che si propone all'esterno, ma che va costruita innanzitutto all'interno, affinché il processo di integrazione possa continuare a svilupparsi e l'Unione sia veramente unita nella diversità e capace così di (voler) accogliere nuovi membri.

Dicembre 2023

²⁶ Vi è chi, come Ivan Ingravalle, è arrivato a ritenere l'allargamento del 2004, «con il senno di poi, un errore di metodo e di merito, considerato che proprio alcuni dei Paesi di quell'allargamento sono accusati di mettere a rischio i valori fondanti dell'UE»: *Considerazioni critiche sulle prospettive di ulteriore allargamento dell'Unione europea*, cit., p. 451.

I canali di ingresso legale per persone bisognose di protezione internazionale nelle politiche dell'UE

Mariano Manuel Bartiromo

Dottorando in Diritto internazionale-europeo-comparato, Università degli Studi di Salerno

1. *Le politiche restrittive in materia migratoria e la scarsa attenzione per i canali di ingresso legale delle persone bisognose di protezione internazionale.* - Di fronte alle sempre più ampie proporzioni assunte negli ultimi anni dai flussi migratori irregolari, in particolare quelli legati alle rotte del Mediterraneo centrale e alla rotta balcanica, le istituzioni europee hanno reagito prevalentemente in chiave di tutela della sicurezza degli Stati membri, ponendo in essere politiche di contenimento dei flussi (c.d. politiche del “non arrivo”) e di contrasto dell’immigrazione irregolare. L’UE ha attuato in questo senso un processo di “esternalizzazione delle frontiere”, attraverso il quale le procedure di controllo vengono trasferite nei Paesi di origine e di transito dei migranti, con l’attribuzione alle autorità di tali Paesi o ad organizzazioni internazionali del compito di gestire i flussi e impedire che i migranti irregolari raggiungano l’Europa¹. Lo stesso orientamento è seguito anche dai singoli Stati membri, attraverso la stipulazione di accordi con i Paesi di transito, in forza dei quali questi ultimi si impegnano ad attuare misure di *pull-back* – respingimenti in mare, detenzione in centri di raccolta e rimpatri – ricevendo dai primi gli aiuti finanziari e logistici necessari².

Queste politiche restrittive incidono inevitabilmente anche sulla sorte delle persone bisognose di protezione internazionale, che affluiscono copiosamente tra i migranti in conseguenza del paradosso del diritto di asilo³ nel diritto dell’UE: da un lato la richiesta di asilo è ancorata al principio della territorialità, in base al quale dev’essere presentata obbligatoriamente sul territorio degli Stati membri⁴; ma dall’altro non è definita alcuna

¹ Ne è esempio paradigmatico la dichiarazione UE-Turchia del 18 marzo 2016, che pianifica il rientro in Turchia dei migranti che avevano raggiunto le isole greche superando irregolarmente il confine turco, abilitando la Turchia all’adozione di «ogni misura per evitare la migrazione irregolare verso l’UE». Sui diversi profili critici di tale atto, v. M. GATTI, *La dichiarazione UE-Turchia sulla migrazione: un trattato concluso in violazione delle prerogative del Parlamento?*, in *Eurojus.it*, 11 aprile 2016, reperibile su <https://rivista.eurojus.it/la-dichiarazione-ue-turchia-sulla-migrazione-un-trattato-concluso-in-violazione-delle-prerogative-del-parlamento/>.

² In questo schema rientrano ad esempio gli accordi conclusi dall’Italia col Sudan (2016), col Niger (2017) e con la Libia (2017), alla cui stipulazione hanno concorso individui di oscura fama come, tra gli altri, l’ex presidente sudanese Al-Bashir, sul quale già da sette anni pendeva il mandato di cattura della Corte penale internazionale per crimini di guerra e contro l’umanità commessi nella guerra nel Darfur. Nel contesto di tale accordo, l’Italia ha successivamente partecipato all’addestramento del gruppo paramilitare delle *Rapid Support Forces* comandate dal generale Dagalo e da lui impiegate nel recente colpo di stato. V. la ricostruzione di A. MAZZEO, *Scontri in Sudan. Gradito anche all’Italia il capo miliziano Dagalo*, in *Pagine Estere*, 17 aprile 2023, disponibile su <https://pagineesteri.it/2023/04/17/africa/scontri-in-sudan-gradito-anche-allitalia-il-capo-miliziano-dagalo/>.

³ Di per sé riconosciuto dall’art. 18 della Carta dei diritti fondamentali dell’UE, d’ora in avanti Carta di Nizza.

⁴ L’art. 3, par. 1 e 2, della direttiva 2013/32/UE (direttiva “Procedure”) stabilisce che «la presente direttiva si applica a tutte le domande di protezione internazionale presentate nel territorio, compreso alla frontiera, nelle acque territoriali o nelle zone di transito degli Stati membri» e «non si applica alle domande di asilo diplomatico o territoriale presentate presso le rappresentanze degli Stati membri». Identiche disposizioni sono riportate dall’art. 3, par. 1 e 2, della direttiva 2013/33/UE (direttiva “Accoglienza”) e l’art. 3, par. 1, del regolamento UE n. 604/2013 (regolamento “Dublino III”) prevede che «gli Stati membri esaminano qualsiasi domanda di protezione internazionale presentata da un cittadino di un Paese terzo o da un apolide sul territorio di qualunque Stato membro, compreso alla frontiera e nelle zone di transito».

modalità attraverso la quale le persone intenzionate a presentarla possano raggiungere legalmente gli Stati membri. Anzi, nelle diverse normative in materia di protezione internazionale i «richiedenti asilo» sono definiti come coloro che (già) «hanno presentato una domanda di protezione»⁵, presupponendo quindi che essi si trovino già sul territorio dell'Unione e lasciando al buio la fase del trasferimento. Ne discende che la maggior parte delle persone intenzionate a richiedere asilo raggiunge il territorio degli Stati membri attraverso percorsi illegali, affidandosi ad organizzazioni criminali e finendo così per entrare nei circuiti del traffico di migranti e della tratta di esseri umani, mettendo seriamente a repentaglio la propria vita durante il tragitto. Come riportato dal Parlamento europeo, si stima in proposito che «il 90% delle persone che hanno ottenuto il riconoscimento dello *status* di rifugiato o altro titolo di protezione internazionale sia entrato negli Stati membri con mezzi irregolari attraverso rotte potenzialmente mortali»⁶. Viene quindi riconosciuto un diritto, ma i relativi titolari non vengono messi nella concreta condizione di esercitarlo⁷.

Ciò non significa che non siano ammessi canali di ingresso legale per le persone bisognose di protezione internazionale – ormai frequentemente impiegati da diversi decenni – ma di tali strumenti non è mai stato definito un quadro normativo comune che conferisse loro il crisma dell'istituzionalità. Nonostante si tratti di strumenti idonei a ridurre la migrazione irregolare, contrastare l'azione delle reti di trafficanti ed evitare le tante morti che ne derivano, essi costituiscono ancora un tema ai margini della politica europea: vengono adottati non quali obblighi giuridici, ma su base volontaria, cioè di iniziative politiche limitate, autonome e non omogenee dei singoli Stati membri, che peraltro spesso si rimettono all'iniziativa privata.

I principali canali legali sono il rilascio di visti umanitari su richiesta spontanea, il reinsediamento, i programmi di ammissione umanitaria e il nuovo modello dei corridoi umanitari, in relazione ai quali c'è stata una parziale attenzione, che però non è sfociata finora nella definizione di uno strumento normativo che preveda regole e procedure chiare ed univoche. Il dato normativo si esaurisce in poche definizioni contenute nei regolamenti istitutivi del FAMI, in risoluzioni del Parlamento europeo e raccomandazioni della Commissione, mentre nel contesto delle normative in materia di protezione internazionale non risulta alcuna disposizione che vi faccia riferimento. Sul piano operativo sono stati promossi diversi programmi, la cui attuazione è stata comunque rimessa alla discrezionalità degli Stati membri sia sotto il profilo dell'adesione che di quello della decisione definitiva sugli ingressi.

2. La questione dei visti umanitari – Il maggior rilievo nel dibattito è stato assunto indubbiamente dai visti umanitari. Il Codice dei visti⁸ stabilisce che in presenza di «motivi

⁵ Direttiva 2011/95/UE, art. 2, lett. i); direttiva 2013/32/UE, art. 2, lett. c); direttiva 2013/33/UE; art. 2, lett. c) del regolamento UE 604/2013, art. 2, lett. b).

⁶ Così il Parlamento europeo nella risoluzione dell'11 dicembre 2018 recante raccomandazioni alla Commissione concernenti i visti umanitari (2018/2271(INL)), *considerando* E e punto 3.

⁷ V. C. SICCARDI, *Quali vie di ingresso legale per i richiedenti protezione in Europa? Contesto europeo e costituzionale*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, n. 2/2022, pp.77-80; e F.L. GATTA, *La "saga" dei visti umanitari tra le Corti di Lussemburgo e Strasburgo, passando per il legislatore dell'Unione europea e le prassi degli Stati membri*, in *Dirittifondamentali.it*, n. 1/2019, pp. 4-9.

⁸ Regolamento (CE) n. 810/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 luglio 2009 che istituisce un codice comunitario dei visti (codice dei visti), d'ora in avanti CDV.

umanitari o di interesse nazionale o in virtù di obblighi internazionali» gli Stati membri possono:

- concedere eccezionalmente⁹ visti con validità territoriale limitata (VTL) al Paese che lo rilascia¹⁰, laddove lo Stato ritenga necessario derogare alle condizioni di ingresso previste dal Codice frontiere Schengen o rilasciare il visto nonostante l'opposizione manifestata da un altro Stato membro in sede di consultazione preliminare o la mancata effettuazione di tale consultazione (art. 25, par. 1, lett. a);

- derogare alle condizioni di ricevibilità delle domande di visto (art. 19, par. 4);

- derogare alla riscossione dei diritti per i visti o ridurne l'importo (art. 16, par. 6)

Per i soli «motivi umanitari» gli Stati membri possono inoltre:

- prorogare la durata di un visto (art. 33, par. 1),

- e, quando un visto è chiesto alle frontiere esterne, derogare all'obbligo per il richiedente di disporre di un'assicurazione sanitaria di viaggio (art. 35, par. 2).

Si tratta di disposizioni che non brillano per chiarezza: sotto il profilo sostanziale non definiscono le nozioni di «motivi umanitari» e «obblighi internazionali» e sotto il profilo procedurale non prevedono un *iter* separato e autonomo per la richiesta del visto con VTL per tali ragioni, lasciando alle autorità degli Stati membri un ampio margine di discrezionalità nell'interpretazione e nella decisione.

Nel 2016 il Parlamento europeo aveva allora formulato alcune proposte per colmare queste lacune inserendo nel CDV disposizioni specifiche sui visti umanitari. In particolare, con la risoluzione del 12 aprile 2016¹¹, aveva invitato gli Stati membri ad «avvalersi di tutte le possibilità esistenti per fornire, in particolare alle persone vulnerabili, visti umanitari presso le ambasciate e gli uffici consolari dell'Unione nei Paesi d'origine o di transito» e ad introdurre «un visto umanitario europeo che dovrebbe poter essere richiesto direttamente presso qualsiasi consolato o ambasciata degli Stati membri e che, una volta concesso previa valutazione, dovrebbe consentire al suo possessore di entrare nel territorio dello Stato membro che lo ha rilasciato, al solo scopo di presentare una richiesta di protezione internazionale»¹² e a tal fine, con un progetto di risoluzione legislativa¹³, aveva proposto emendamenti alla proposta di riforma del CDV presentata due anni prima dalla Commissione¹⁴, suggerendo in particolare di accrescere la rilevanza delle esigenze di protezione internazionale ai fini della valutazione delle domande di visto; rimuovere l'eccezionalità dei visti con VTL, rendendoli una soluzione ordinaria in presenza della necessità di garantire protezione internazionale; e definire più specificamente gli «obblighi internazionali», in modo tale da chiarire che in tale novero rientrassero anche gli obblighi riguardanti la concessione di protezione a cittadini di Paesi terzi risultanti

⁹ Rispetto alla regola del visto uniforme, valido per l'intero territorio dell'Unione.

¹⁰ O eventualmente estesa anche ad altri Paesi che espressamente vi acconsentano.

¹¹ Risoluzione del Parlamento europeo del 12 aprile 2016 sulla situazione nel Mediterraneo e la necessità di un approccio globale dell'UE in materia di immigrazione (2015/2095(INI)).

¹² Ivi, punti 26 e 27.

¹³ Progetto di risoluzione legislativa del Parlamento europeo sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sul Codice dei visti dell'Unione(rifusione) (COM(2014)0164 – C8-0001/2014 – 2014/0094(COD)).

¹⁴ Di per sé improntata all'incentivazione della mobilità di persone nei settori che possono favorire la crescita economica (*business* e turismo) e al rafforzamento dell'aspetto securitario dell'area Schengen.

dalla Convenzione di Ginevra del 1951, dalla CEDU, dalla Carta di Nizza e da altri strumenti internazionali pertinenti.

L'iniziativa ha incontrato l'opposizione del Consiglio, che, al pari della Commissione, richiamando l'art. 1 CDV in base al quale «il presente regolamento stabilisce le procedure e le condizioni per il rilascio dei visti per soggiorni previsti nel territorio degli Stati membri non superiori a 90 giorni su un periodo di 180» (visti per soggiorni di breve durata), ha escluso che l'ambito di applicazione del CDV potesse ricomprendere disposizioni in materia di protezione internazionale, in quanto l'intenzione di richiedere protezione internazionale implica un soggiorno di lunga durata.

3. *La giurisprudenza della Corte di giustizia e della Corte EDU: le sentenze X e X c. Belgio e M.N. e altri c. Belgio* – Tra il 2017 e il 2020 la giurisprudenza ha avuto la possibilità di sbloccare lo stallo. Alla Corte di giustizia e alla Corte EDU sono stati sottoposti due casi pressoché identici riguardanti altrettante famiglie siriane che, in fuga dall'assedio di Aleppo, avevano raggiunto l'ambasciata belga a Beirut e avevano richiesto un visto con VTL per motivi umanitari ex art. 25, par. 1, lett. a) CDV, manifestando l'intenzione di voler poi richiedere asilo in Belgio e ricevendo il diniego da parte dell'*Office des étrangers*¹⁵.

Con riferimento al caso *X e X c. Belgio* sottoposto alla Corte di giustizia, il Conseil du contentieux des étrangers¹⁶ aveva effettuato il rinvio pregiudiziale in merito all'interpretazione dell'art. 25, par. 1, lett. a) CDV, ponendo due questioni riguardanti: (1) la riferibilità degli «obblighi internazionali» enunciati da tale norma a quelli derivanti dagli art. 4 della Carta di Nizza e 3 della CEDU (divieto di tortura e pene o trattamenti inumani o degradanti), 18 della Carta di Nizza (diritto di asilo) e 33 della Convenzione di Ginevra del 1951 (principio di *non refoulement*); e (2) la possibilità di interpretare la norma nel senso della configurabilità di un obbligo nei confronti dello Stato membro investito di una domanda di visto con VTL di rilasciare il visto in presenza di un rischio dimostrato di violazione dell'art. 4 e/o dell'art. 18 della Carta di Nizza o di un altro obbligo internazionale dal quale esso è vincolato; e l'incidenza sulla configurabilità di tale obbligo dell'esistenza di collegamenti tra le persone che richiedono il visto e lo Stato membro investito della domanda.

¹⁵ L'autorità amministrativa nazionale competente in materia di ingresso e soggiorno di stranieri.

¹⁶ La giurisdizione amministrativa belga competente per i ricorsi contro le decisioni in materia di ingresso e soggiorno degli stranieri, che i richiedenti avevano adito contestando la violazione da parte dell'Office dell'art. 25, par. 1, lett. a) CDV, sostenendo che i loro motivi umanitari soddisfacevano le condizioni per il rilascio del visto con VTL, e degli art. 4 e 18 della Carta di Nizza, sostenendo rispettivamente che il diniego del visto li esponesse a trattamenti inumani o degradanti e che dal riconoscimento del diritto di asilo discendesse un obbligo positivo per gli Stati membri di assicurarne l'effettivo esercizio. L'Office aveva respinto la richiesta invocando l'art. 32, par. 1, lett. b) CDV, che prevede il rifiuto del visto in presenza di «ragionevoli dubbi sull'affidabilità delle dichiarazioni fatte dal richiedente sulla sua intenzione di lasciare il territorio degli Stati membri entro la scadenza del visto richiesto», dovuti nel caso di specie all'intenzione dei richiedenti di chiedere asilo, che avrebbe comportato un soggiorno in Belgio di durata superiore a quella ammessa per il soggiorno di breve durata oggetto del CDV.

La Corte, seguendo una direzione diametralmente opposta rispetto alle conclusioni dell'avvocato generale Paolo Mengozzi¹⁷, ha aggirato le questioni poste attraverso un approccio estremamente formalistico e prudente¹⁸, affermando che:

- una domanda di visto con VTL per motivi umanitari presentata alla rappresentanza estera di uno Stato membro con l'intenzione di richiedere asilo a tale Stato, e quindi di soggiornare nel relativo territorio per un periodo superiore a quello di 90 giorni su 180, non rientra nell'ambito di applicazione del CDV – la cui disciplina riguarda solo i visti di breve durata – e più ampiamente del diritto dell'UE, ma, «allo stato attuale del diritto dell'Unione» – che in materia di titoli di soggiorno di lungo periodo ai sensi dell'art. 79, par. 2, lett. a), TFUE si è finora limitato a predisporre solo alcune direttive settoriali¹⁹ – nell'ambito di applicazione del diritto nazionale;

- il riconoscimento della configurabilità dell'obbligo del rilascio del visto umanitario sarebbe stato in contrasto col sistema “Dublino” in quanto avrebbe significato consentire al richiedente, sfruttando la proposizione della domanda di visto, la scelta dello Stato membro al quale presentare la richiesta di protezione internazionale e obbligare in generale gli Stati membri a ricevere domande di protezione internazionale presentate presso extraterritorialmente, laddove invece il regolamento “Dublino III” (al pari delle direttive “Procedure” e “Accoglienza”) esclude espressamente tali domande dal proprio ambito di applicazione e quindi da quello del diritto dell'UE.

Ferma restando la libertà di ciascuno Stato di stabilire se concedere visti umanitari per richiesta di asilo, la Corte di giustizia ha escluso quindi la desumibilità di un obbligo di concederli dal diritto dell'UE, chiudendo alla possibilità di instaurare un legame tra le politiche relative ai visti e all'asilo e quindi di ricondurre i visti per richiesta di asilo alla fattispecie *ex art. 25 CDV*.

Due anni dopo la Corte EDU ha raggiunto analoghe conclusioni in relazione al caso *M.N. e altri c. Belgio*, riguardante il ricorso di una famiglia siriana che lamentava la violazione da parte dell'Office dell'art. 3 CEDU, sostenendo che il rifiuto del visto la esponesse al rischio di trattamenti inumani o degradanti, nonché dell'art. 6, par. 1 sul diritto ad un equo processo e dell'art. 13 sul diritto ad un ricorso effettivo, in ragione dell'impossibilità di ottenere in via giudiziaria il visto che stavolta il Conseil aveva

¹⁷ Secondo il quale: in relazione al primo quesito, pur ammettendo la non riferibilità degli «obblighi internazionali» *ex art. 25 CDV* agli obblighi derivanti dalla Carta di Nizza, una decisione su una domanda di visto ai sensi di tale norma rappresentava pur sempre un'applicazione del diritto dell'UE e perciò andava assunta nel rispetto delle fonti primarie, indipendentemente dall'intenzione di richiedere asilo; e in relazione al secondo, se la negazione del visto può effettivamente esporre il richiedente a trattamenti inumani o degradanti, lo Stato al quale è richiesto il visto sarebbe sempre obbligato a rilasciarlo (<https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/2b4d32c5-ed1e-11e6-ad7c-01aa75ed71a1/language-it/format-PDF/A1A>).

¹⁸ Corte di giustizia, sentenza del 7 marzo 2017, causa C-638/16 PPU, *X e X c. Belgio*.

¹⁹ In ordine cronologico, direttiva 2003/86/CE sul diritto al ricongiungimento familiare degli stranieri soggiornanti legalmente nel territorio degli Stati membri; direttiva 2003/109/CE sullo status di soggiornanti di lungo periodo (e la successiva direttiva 2011/51/UE che ne estende l'ambito di applicazione ai beneficiari di protezione internazionale); direttiva 2004/38/CE sul diritto di circolazione e soggiorno dei cittadini dell'UE e dei loro familiari (per la parte riguardante i familiari stranieri dei cittadini dell'UE); direttiva 2011/98/UE sul «permesso unico»; direttiva 2014/66/UE sui «trasferimenti intrasocietari»; direttiva 2014/36/UE sull'ingresso e soggiorno dei lavoratori stagionali; direttiva 2016/801/UE sull'ingresso e soggiorno per motivi di ricerca, studio, tirocinio e volontariato; direttiva 2021/1883/UE riguardante la c.d. «carta blu» destinata ai lavoratori altamente qualificati (che ha sostituito la precedente direttiva 2009/50/CE).

ordinato all'Office di concedere²⁰. A sua volta la Corte EDU non è entrata nel merito della questione e ha dichiarato il ricorso inammissibile²¹ argomentando che:

- con riferimento agli artt. 3 e 13, non risultava configurabile la propria giurisdizione in quanto in relazione al caso di specie la giurisdizione belga non poteva operare in via extraterritoriale perché a tal fine, se le persone coinvolte non sono cittadine dello Stato, non è sufficiente il riscontro dell'avvenuto esercizio di un potere pubblico da parte delle autorità statuali (nel caso di specie, l'esercizio della funzione di controllo dell'immigrazione attraverso l'assunzione della decisione sul rilascio del visto) ma sono necessari elementi ulteriori espressivi di un controllo effettivo delle autorità sugli individui coinvolti²², che non risultavano in quanto i ricorrenti non avevano alcun preesistente legame col Belgio, ne avevano raggiunto l'ambasciata a Beirut e poi se ne erano allontanati volontariamente e il Belgio non ha mai esercitato alcun controllo effettivo in territorio libanese o siriano. Per la Corte non è quindi sufficiente per la configurazione della giurisdizione belga il mero fatto che i ricorrenti abbiano avviato dei procedimenti dinanzi agli organi amministrativi e ai tribunali nazionali²³ e una soluzione diversa si sarebbe tradotta in un'applicazione universale della CEDU dipendente dalla scelta unilaterale di ogni singolo individuo, con la conseguente configurazione a carico degli Stati contraenti di un obbligo illimitato di garantire l'ingresso sul proprio territorio a chiunque rischi di essere esposto a trattamenti vietati dalla CEDU, in contrasto con il principio di diritto internazionale consuetudinario in base al quale gli Stati-parte di convenzioni internazionali mantengono piena sovranità sul controllo di ingresso, soggiorno ed espulsione degli stranieri;

- con riferimento all'art. 6, par. 1, tale norma è applicabile solo quando il vantaggio che eventualmente scaturisca dalla decisione del giudice integri un diritto civile, il che non avviene nel caso delle decisioni di rilascio del visto per l'ingresso nel territorio di uno Stato²⁴.

Neanche dalla CEDU è quindi desumibile un obbligo positivo per gli Stati di garantire agli stranieri l'ingresso nel proprio territorio e rilasciare visti umanitari, neanche in presenza di rischi di trattamenti inumani o degradanti, ferma restando la possibilità di prevedere diversamente nelle legislazioni interne.

²⁰ Alla luce del persistente rifiuto da parte dell'Office, i richiedenti avevano adito il Tribunale di prima istanza di Bruxelles, che aveva ordinato l'esecuzione delle decisioni del Conseil, ma la Corte d'appello aveva accolto il ricorso dello Stato belga dichiarando l'inapplicabilità delle decisioni del Conseil perché i ricorrenti non avevano mai presentato richiesta di annullamento della decisione iniziale dell'Office e i termini per presentarla erano ormai scaduti. La decisione dell'Office era perciò diventata irrevocabile e tutte le decisioni successive ad essa erano da considerarsi inapplicabili.

²¹ Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza del 5 marzo 2020, ric. n. 3599/18, *M.N. e altri c. Belgio*.

²² La Corte ha così assunto un orientamento più restrittivo rispetto alle precedenti pronunce con le quali aveva invece ritenuto sufficiente l'avvenuto esercizio di un potere pubblico ai fini della configurazione della giurisdizione extraterritoriale. V. F. CAMPLONE, *La sentenza M.N. e altri c. Belgio alla luce di X e X: la conferma della prudenza delle Corti o un impulso allo sviluppo di canali di ingresso legali europei?*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, n. 3/2020, pp. 240-244, pp. 254-258; F.L. GATTA, *op. cit.*, pp. 23-29; A. PASQUERO, M. MICHELETTI, E. RIFFALDI, *Anche la CEDU chiude ai visti umanitari*, in *Diritti senza confini*, 2020, par. 4.3.

²³ Così già la precedente sentenza del 28 gennaio 2014, ric. n.11987/11, *Abdul Wahab Khan c. Regno Unito*.

²⁴ Coerentemente con la giurisprudenza precedente in base alla quale le decisioni in materia di immigrazione non incidono su diritti di natura civile. V. in particolare le sentenze del 5 ottobre 2000, ric. n. 39652/98, *Maaouia c. Francia*, par. 40; e del 4 febbraio 2005, ric. nn. 46827/99 e 46951/99, *Mamatkulov e Askarov c. Turchia*, par. 82-83.

Entrambe le pronunce hanno incontrato la soddisfazione degli Stati, preoccupati che soluzioni opposte potessero mettere in crisi il sistema di protezione internazionale generando un'ipertrofia delle richieste di visto²⁵, ma allo stesso tempo, facendo riferimento allo «stato attuale del diritto», le due Corti non hanno escluso definitivamente la possibilità di adottare un visto per richiesta di asilo, rispettivamente lasciando aperta la porta ad una possibile evoluzione del diritto dell'UE attraverso l'adozione di una normativa in materia ed esortando gli Stati ad avvalersi di ambasciate e consolati per il rilascio di visti umanitari, nonché per la presentazione di domande di asilo²⁶.

Sulla base dello spiraglio lasciato dalla Corte di giustizia, il Parlamento europeo, con la risoluzione dell'11 dicembre 2018, aveva invitato la Commissione ad assumere l'iniziativa legislativa per l'adozione di un regolamento *ad hoc* sui visti umanitari, definendoli espressamente come «i visti rilasciati allo scopo di raggiungere il territorio di uno Stato membro per ottenere protezione internazionale» (*considerando* A e punto 2) e delineando la struttura del regolamento, stabilendo in particolare che questo avrebbe dovuto definire le condizioni per l'ottenimento e la procedura per il rilascio dei visti e le modifiche al CDV per chiarirne l'applicabilità alle persone bisognose di protezione internazionale, ferma la competenza esclusiva dei singoli Stati membri in relazione alla decisione sul rilascio dei visti. Ma la Commissione non ha accolto l'invito, senza peraltro comunicarne le motivazioni come richiesto dall'art. 225 TFUE, continuando a focalizzare l'attenzione – come aveva fatto fin dai primi anni della crisi del Mediterraneo a seguito delle primavere arabe e del conflitto in Libia – sugli altri canali legali di ingresso.

4. *Il reinsediamento* – Nel diritto dell'UE una prima definizione di reinsediamento era rintracciabile nell'art. 2, lett. a), del regolamento istitutivo del FAMI per il periodo 2014-2020²⁷, in base al quale «si intende per reinsediamento il processo mediante il quale, su richiesta dell'UNHCR, i cittadini di Paesi terzi con esigenze di protezione internazionale sono trasferiti da questi Paesi negli Stati membri in cui sono autorizzati a soggiornare in virtù dello *status* di rifugiato, della protezione sussidiaria, oppure di qualsiasi altro *status* che offre, in virtù del diritto nazionale e dell'Unione, diritti e vantaggi analoghi a quelli garantiti ai titolari della protezione internazionale». Con formula non dissimile, la successiva raccomandazione della Commissione europea dell'8 giugno 2015²⁸ ha ridefinito l'istituto come «il trasferimento di singoli profughi con evidente bisogno di protezione internazionale, effettuato, su richiesta dell'UNHCR, da un Paese terzo in uno Stato membro consenziente, allo scopo di proteggerli dal respingimento e di riconoscere loro il diritto di soggiorno e tutti gli altri diritti analoghi a quelli riconosciuti ai beneficiari di protezione internazionale».

²⁵ Con riferimento al caso *X e X* ben quattordici Stati membri erano intervenuti in causa, sostenendo l'impossibilità di fondare un canale di ingresso legale sul CDV.

²⁶ Così anche la sentenza della Corte EDU del 13 febbraio 2020, ric. nn. 8675/15 e 8697/15, *N.D. e N.T. c. Spagna*.

²⁷ Regolamento (UE) n. 516/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 aprile 2014, che istituisce il Fondo Asilo, Migrazione e Integrazione, che modifica la decisione 2008/381/CE del Consiglio e che abroga le decisioni n. 573/2007/CE e n. 575/2007/CE del Parlamento europeo e del Consiglio e la decisione 2007/435/CE del Consiglio.

²⁸ Raccomandazione (UE) 2015/914 della Commissione dell'8 giugno 2015 relativa a un programma di reinsediamento europeo.

Il 13 luglio 2016 la Commissione ha poi avanzato una proposta di regolamento *ad hoc*²⁹ che avrebbe dovuto finalmente portare alla definizione di un quadro normativo sul tema. Tale proposta introduceva ancora una nuova nozione, definendo il reinsediamento come «l'ammissione di cittadini di Paesi terzi e apolidi bisognosi di protezione internazionale da un Paese terzo verso il quale o all'interno del quale sono stati sfollati, nel territorio degli Stati membri, allo scopo di accordare loro protezione internazionale» (art. 2). L'ambito dei beneficiari veniva quindi esteso anche agli apolidi e veniva introdotto come requisito la condizione di «sfollati» sia all'esterno che all'interno del Paese di cittadinanza o di residenza. Venivano poi definiti i criteri di ammissibilità e quelli per la determinazione delle regioni o Paesi terzi da cui attuare i reinsediamenti, i motivi di esclusione, le modalità per l'attuazione di un piano annuale e di programmi mirati, una procedura ordinaria e una procedura accelerata destinata ai programmi mirati. Ma l'*iter* della proposta si è arenato nel 2018 e, nonostante le ripetute sollecitazioni, ad oggi il regolamento non è stato ancora introdotto.

Il regolamento istitutivo del FAMI per il periodo 2021-2027³⁰ ha invece ancora modificato la nozione di reinsediamento, definendolo come «l'ammissione nel territorio degli Stati membri, a seguito di una segnalazione dell'UNHCR, di cittadini di Paesi terzi o apolidi che provengono da un Paese terzo verso il quale sono stati sfollati, i quali ottengono protezione internazionale e ai quali è offerta una soluzione duratura in conformità del diritto dell'Unione e nazionale», escludendo quindi il riferimento agli sfollati interni. In tutte le nozioni esaminate, lo *status* giuridico destinato ai beneficiari una volta trasferiti nello Stato di reinsediamento corrisponde alle diverse forme di protezione internazionale a seconda delle valutazioni dello Stato interessato.

Nell'ambito della procedura di attuazione i beneficiari vengono identificati attraverso la registrazione presso l'UNHCR, dopodiché la loro condizione viene valutata attraverso colloqui e l'UNHCR presenta la richiesta di reinsediamento allo Stato di destinazione, che assume la decisione. Solo alcuni Stati membri hanno regolamentato il reinsediamento nelle proprie legislazioni, mentre la maggior parte di essi lo attua sulla base di programmi *ad hoc*.

Dal 2015 l'UE adotta programmi biennali sulla base dei quali sono stati reinsediati quasi centomila rifugiati presenti in Medio Oriente, Nord Africa e Corno d'Africa. Inoltre, con la controversa dichiarazione UE-Turchia (2016) è stato definito un programma di reinsediamento specificamente rivolto ai rifugiati siriani presenti in Turchia, basato sul discutibile sistema del reinsediamento di un cittadino siriano per ognuno di quelli rimpatriati in Turchia tra coloro che hanno attraversato il confine irregolarmente, di cui ad oggi hanno beneficiato 37.300 persone³¹.

²⁹ Commissione europea, Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un quadro dell'Unione per il reinsediamento e modifica il regolamento (UE) n. 516/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, 13.7.2016, COM(2016) 468 final.

³⁰ Regolamento (UE) 2021/1147 del Parlamento europeo e del Consiglio del 7 luglio 2021, che istituisce il Fondo Asilo, migrazione e integrazione, art. 2, n. 8.

³¹ Così gli ultimi dati riportati dal sito ufficiale del Consiglio e del Consiglio europeo *Consilium.Europa.eu*. (<https://www.consilium.europa.eu/it/policies/eu-migration-policy/managing-migration-flows/>).

5. *I programmi di ammissione umanitaria* – L’art. 2, lett. b), del regolamento istitutivo del FAMI per il periodo 2014-2020 definiva «altri programmi di ammissione umanitaria» il «processo *ad hoc* mediante il quale uno Stato membro ammette cittadini di Paesi terzi a soggiornare temporaneamente nel suo territorio al fine di proteggerli da crisi umanitarie urgenti a seguito di eventi come capovolgimenti politici o conflitti». I beneficiari erano quindi individuati in «cittadini di Paesi terzi» in fuga da «crisi umanitarie urgenti» e lo *status* loro destinato era quello di un non meglio precisato «soggiorno temporaneo».

Più chiara è apparsa allora la nozione introdotta dal regolamento istitutivo del FAMI per il periodo 2021-2027, che, rimuovendo l’aggettivo «altri» – che poteva anche far pensare ad una categoria residuale di canali diversi dal reinsediamento – ha definito «ammissione umanitaria» «l’ammissione a seguito – ove richiesto da uno Stato membro – di una segnalazione da parte dell’EASO, dell’UNHCR o di un altro organismo internazionale competente, di cittadini di Paesi terzi o apolidi provenienti da un Paese terzo verso il quale sono stati sfollati forzatamente, i quali ottengono protezione internazionale o uno *status* umanitario ai sensi del diritto nazionale che prevede diritti e obblighi equivalenti a quelli di cui agli art. da 20 a 34 della direttiva 2011/95/UE per i beneficiari di protezione sussidiaria». Tale nozione, quindi, da un lato estende l’ambito dei beneficiari anche agli apolidi, dall’altro lo definisce in modo più specifico attraverso il riferimento alla condizione di sfollamento forzato in un Paese terzo; e individua specificamente lo *status* giuridico destinato ai beneficiari in quello della protezione sussidiaria. La procedura di attuazione è molto più rapida rispetto a quella del reinsediamento, considerando che i beneficiari non vengono selezionati dall’UNHCR e non sono previsti specifici criteri di ammissibilità.

La dichiarazione UE-Turchia ha introdotto un programma di ammissione umanitaria *ad hoc* per i rifugiati siriani presenti in Turchia³², la cui attuazione era subordinata alla condizione che gli attraversamenti irregolari fossero terminati o almeno sostanzialmente ridotti. Il primo effettivo programma europeo di ammissione umanitaria è stato invece predisposto per il periodo 2021-2022 e sulla base di esso è stata offerta protezione a 28.800 persone³³.

6. *I corridoi umanitari* – I corridoi umanitari vanno intesi nella nuova accezione³⁴ della creazione di passaggi sicuri per consentire il trasferimento di individui potenzialmente beneficiari di protezione internazionale o comunque particolarmente vulnerabili da zone di guerra o comunque in cui esistono particolari pericoli ad altri Paesi, nei quali poi presenteranno la domanda di protezione internazionale e saranno inclusi in programmi di accoglienza e integrazione. Tale strumento viene attuato sulla base di programmi di sponsorizzazione privata (*private sponsorship*) o di comunità (*community*

³² Già delineato nella precedente raccomandazione della Commissione dell’11 gennaio 2016 per un programma volontario di ammissione umanitaria gestito con la Turchia, Bruxelles, 11.1.2016, C(2015) 9490 final.

³³ Allegato 2 della Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni del 6 ottobre 2022, *Relazione sulla migrazione e l’asilo*, 6.10.2022 COM(2022) 740 final.

³⁴ Quella tradizionale, definita dalla Quarta Convenzione di Ginevra del 1949 per la protezione delle persone civili in tempi di guerra (art. 23), consiste nella creazione di passaggi sicuri per il trasporto di generi di prima necessità in zone di combattimento.

sponsorship), formulati per effetto di accordi di cooperazione (*partnership*) – protocolli di intesa o *memorandum of understanding* – stipulati tra le autorità degli Stati e organizzazioni della società civile (organizzazioni non governative, non lucrative o religiose, associazioni, gruppi di privati cittadini, ma anche singoli individui, che vengono definiti proponenti, promotori o sponsor), in base ai quali queste ultime finanziano interamente i progetti e sono coinvolte direttamente in tutte le fasi della procedura di attuazione³⁵. L'obiettivo è quindi l'accoglienza diffusa attraverso l'assegnazione ad attori locali dislocati sul territorio del compito di occuparsi dell'integrazione dei beneficiari, evitando in tal modo grandi concentrazioni di rifugiati in chiave di maggiore sostenibilità.

Lo strumento ha assunto le sue odierne caratteristiche nel contesto del conflitto in Siria e, ancor più recentemente, a seguito del ritorno al potere dei Talebani in Afghanistan e dell'inizio della guerra in Ucraina e, a partire dal febbraio del 2016, ha permesso a 6.018 persone di raggiungere l'Europa in sicurezza. La maggior parte dei beneficiari è originaria di Siria, Afghanistan, Iraq, Yemen, Eritrea, Somalia, Sudan, Sud Sudan, Congo e Camerun.

È stata l'Italia ad inaugurare il nuovo modello dei corridoi umanitari³⁶ attraverso la stipulazione dei protocolli di intesa tra lo Stato e la Comunità di Sant'Egidio, la Federazione delle Chiese Evangeliche e la Tavola Valdese nel 2015, affermandosi come esempio virtuoso fino ad ottenere il premio Nansen dall'UNHCR nel settembre del 2019. La procedura si apre con l'individuazione e la selezione dei potenziali beneficiari da parte delle organizzazioni promotrici attraverso l'attività di operatori presenti nei Paesi di provenienza, che valutano le richieste attraverso colloqui per l'accertamento dei requisiti e trasmettono gli elenchi dei candidati all'autorità consolare dello Stato di destinazione, che li inoltra al Ministero dell'Interno. Questo procede alla verifica dei requisiti per poi ritrasmettere le liste definitive all'autorità consolare, che rilascerà i documenti di viaggio e i visti umanitari con VTL ai sensi dell'art. 25 CDV. A questo punto l'organizzazione promotrice avvia per i beneficiari corsi di formazione per l'apprendimento della lingua e del contesto giuridico-culturale del Paese di destinazione e si occupa del loro trasferimento. Giunti a destinazione, i beneficiari presentano la richiesta di protezione internazionale e intraprendono un percorso di accoglienza e integrazione sempre a cura dell'organizzazione promotrice.

Il modello italiano è stato replicato da Francia, Belgio e Andorra, mentre in Spagna sono attualmente in via di sottoscrizione i protocolli d'intesa.

³⁵ L'UNHCR assume un ruolo di attore esterno, limitandosi a segnalare potenziali beneficiari e sostenere le iniziative degli Stati membri, come previsto dall'art. 8 del relativo statuto, che ricomprende tra le sue azioni «il sostegno alle iniziative private per la crisi dei rifugiati».

³⁶ V. C. SICCARDI, *op. cit.*, pp. 99-104, e Caritas Italiana (Ufficio Politiche Migratorie e Protezione Internazionale), *Oltre il mare. Primo rapporto sui Corridoi Umanitari in Italia e altre vie legali e sicure d'ingresso*, 2020, disponibile su <https://inmigration.caritas.it/sites/default/files/docs/2021-09/corridoi%20definitivo%2015052019.pdf>.

7. *Piani attuali e prospettive per il futuro* – La raccomandazione del 23 settembre 2020³⁷, formulata dalla Commissione contestualmente al nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo³⁸, è dedicata interamente ai «percorsi legali di protezione nell'UE», individuati segnatamente nel reinsediamento, nell'ammissione umanitaria e in «altri percorsi complementari», tra cui vengono espressamente citati i corridoi umanitari. La Commissione ribadisce la competenza esclusiva degli Stati membri in relazione all'espletamento delle procedure di ammissione, invitandoli a migliorare l'informazione ai potenziali beneficiari e le capacità di accoglienza, integrazione e inclusione sociale e ad estendere i programmi di sponsorizzazione privata o di comunità a tutti i tipi di canali legali. Nel luglio del 2022 la Commissione ha poi avviato il ciclo di impegni per il periodo 2023-2025 per il reinsediamento e l'ammissione umanitaria. Il FAMI destina agli Stati membri 10.000 euro per ogni persona reinsediata e 6.000 (o 8.000 in presenza di particolari vulnerabilità) per ogni persona inserita in programmi di ammissione umanitaria³⁹. Col regolamento istitutivo dell'EUAA (Agenzia dell'UE per l'Asilo) in luogo dell'EASO (Ufficio europeo di sostegno per l'asilo)⁴⁰, è stato assegnato a tale organismo un ruolo di assistenza e monitoraggio nei confronti degli Stati membri nell'attuazione dei vari canali.

8. *Conclusioni* – Allo stato attuale, in relazione all'attuazione dei canali legali di ingresso per persone bisognose di protezione internazionale, l'UE assume allora un ruolo propulsivo e di coordinamento, occupandosi di esortare gli Stati membri ad impiegarli, di formulare programmi comuni e di offrire sostegno finanziario, mentre agli Stati membri è lasciata piena autonomia nell'assunzione degli impegni, nella gestione delle procedure di attuazione e nell'assunzione della decisione finale sull'ammissione. La più volte invocata e invano tentata definizione di un quadro normativo comune non sembra al momento costituire una priorità nelle politiche dell'Unione. Eppure un'istituzionalizzazione dei canali legali di ingresso contribuirebbe a ridurre non solo gli attraversamenti irregolari verso l'Europa, l'attività delle organizzazioni criminali che le gestiscono e le tragedie che ne derivano ma, implicando la predeterminazione dello Stato di destinazione, anche la quantità di procedure per la determinazione dello Stato competente per le domande di asilo e i movimenti secondari, che il sistema Dublino stesso si propone di contrastare ma finisce per favorire escludendo la rilevanza della volontà degli interessati in relazione allo Stato di destinazione.

Forse, spingendosi ancora oltre, il problema è proprio il principio della territorialità della domanda di asilo, che induce gli aspiranti richiedenti asilo a ricorrere a strade illegali. Sarebbe così fantasioso ribaltare questo principio? Trasferire la presentazione delle domande e le intere procedure presso le sedi diplomatiche degli Stati membri, istituendo presso di esse le autorità preposte al relativo esame, significherebbe consentire un accesso

³⁷ Raccomandazione (UE) 2020/1364 della Commissione del 23 settembre 2020 relativa ai percorsi legali di protezione nell'UE: promuovere il reinsediamento, l'ammissione umanitaria e altri percorsi complementari.

³⁸ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, Un nuovo patto sulla migrazione e l'asilo, 23.9.2020 COM(2020) 609 final, che ricomprende tra gli obiettivi quello di promuovere «percorsi legali sostenibili e sicuri per coloro che necessitano di protezione» per disincentivarne il ricorso a rotte non sicure e irregolari per raggiungere l'Europa e per dimostrare solidarietà ai Paesi terzi alle prese con grandi quantità di migranti.

³⁹ Art. 19 del nuovo regolamento istitutivo del FAMI.

⁴⁰ Regolamento (UE) 2021/2303 del Parlamento europeo e del Consiglio del 15 dicembre 2021 relativo all'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo e che abroga il regolamento (UE) n. 439/2010.

sicuro e legale in Europa alle persone meritevoli di protezione e precluderlo in modo definitivo a quelle che non lo sono. In tal modo, da un lato, l'ormai vasto sistema dell'accoglienza sarebbe destinato a persone con uno *status* già definito in modo da avviarne uno spedito percorso di inserimento, piuttosto che a persone parcheggiate nella lunga attesa della definizione della loro posizione; e, dall'altro, si eviterebbero tutti i problemi dovuti alle lungaggini delle procedure e all'inefficienza del sistema dei rimpatri, a causa dei quali coloro ai quali la protezione internazionale viene negata restano sul territorio in condizioni che giuridicamente si definiscono "di irregolarità" ma che nella realtà si traducono in disagio, emarginazione, invisibilità, violenza, avvicinamento ad ambienti criminali e, in *ultima ratio*, pericoli per la sicurezza pubblica⁴¹.

Tuttavia, al di là delle dichiarazioni di principio, le politiche dell'UE restano orientate al "non arrivo". L'accordo raggiunto lo scorso 8 giugno in sede di Consiglio giustizia e affari interni, artificiosamente enfatizzato dai *media* e già rimesso in discussione dopo meno di un mese in sede di Consiglio europeo dall'opposizione di Polonia e Ungheria, non fa altro che riproporre il modello di "solidarietà flessibile" già avanzato e bocciato nel 2020⁴², con la sola differenza che le somme dovute dagli Stati che rifiutano la disponibilità al ricollocamento sarebbero destinate a confluire in un fondo europeo per la cooperazione con i Paesi terzi da istituire appositamente. E sempre ai fini di bloccare i flussi migratori è in cantiere l'ennesimo oscuro *memorandum* con un governo autoritario, stavolta quello della Tunisia, reduce da un'involuzione anti-democratica tanto pesante quanto sottaciuta⁴³.

Non si può fare a meno di osservare che il sistema della protezione internazionale è stato divaricato a dismisura, fino ad oltrepassare i limiti della sua stessa *ratio*, e perciò andrebbe rivisto nella sua interezza alla luce delle recenti evoluzioni del fenomeno migratorio, che fanno registrare una crescente sfumatura dei confini tra migranti economici e persone bisognose di protezione internazionale.

⁴¹ Fermo restando il diritto a presentare la domanda nel Paese di destinazione in presenza di sopravvenute esigenze di protezione *sur place*, una volta resa ordinaria la presentazione extraterritoriale, potrebbe anche essere condiviso un progetto estremo, come quello britannico (https://www.ilsole24ore.com/art/gb-giro-vite-sull-immigrazione-illegale-disegno-legge-contro-arrivi-manica-AEhsumyC?refresh_ce=1), di negare la possibilità di richiedere protezione internazionale e la tutela del *non refoulement* a chi arriva in modo illegale o di respingere immediatamente coloro che, avvalsi della procedura legale, abbiano ricevuto un diniego.

⁴² Commissione europea, Proposta di regolamento del Parlamento e del Consiglio sulla gestione dell'asilo e della migrazione e che modifica la direttiva 2003/109/CE del Consiglio e la proposta di regolamento (UE) XXX/XXX [Fondo Asilo e migrazione]. L'art. 15 della proposta manteneva i tre criteri di Dublino prevedendo l'istituzione di un meccanismo di "solidarietà flessibile" basato sull'obbligo per gli Stati membri di apportare, a favore di quelli che tra loro risultassero sottoposti a «pressione migratoria», «contributi di solidarietà» che, a discrezione degli Stati "contributori", potevano essere costituiti alternativamente dalla ricollocazione o dalla sponsorizzazione dei rimpatri degli "irregolari", cioè l'offerta di un sostegno finanziario, logistico o semplicemente in termini di consulenza o interlocuzione politica con i Paesi di rimpatrio.

⁴³ Nel luglio del 2022 un referendum-farsa ha permesso al presidente Kais Saïed di modificare la Costituzione e realizzare così un «golpe silenzioso» che gli ha conferito tutti i poteri, cancellando dodici anni di riforme progressiste avviate ai tempi della primavera araba. Così R. BONGIORNI, *La Tunisia vota la Costituzione che cancella la Primavera*, su *Il sole 24 ore*, 24 luglio 2022. La Tunisia è entrata a far parte della *Umma*, la «grande nazione islamica senza confini», particolarmente a repentaglio sono stati messi i diritti delle donne e si è inasprita la criminalizzazione dell'omosessualità e di altre scelte sessuali non convenzionali. Le proteste di un anno fa sono state violentemente represses e oggi è proprio Saïed l'interlocutore dell'UE (e in particolare dell'Italia) per i nuovi accordi in chiave di contenimento dei flussi, esattamente come in passato Al-Bashir e gli esponenti delle milizie libiche (*supra*, nota 2).

Nel contesto delle rotte mediterranee e della rotta balcanica, nelle quali l'ormai ultradecennale "crisi migratoria" di fatto si sostanzia e si esaurisce, va rilevato che – fatta eccezione per poche categorie come ad esempio quelle dei profughi siriani e afgani – presso gli uffici delle autorità nazionali preposte all'esame delle domande di asilo è facile riscontrare l'affluenza, più che di persone bisognose di protezione internazionale che migrano, di migranti che chiedono protezione internazionale. È il dato centrale sulla base del quale andrebbe fondata una ridefinizione dell'intera disciplina della materia migratoria – istituendo strumenti legali più adeguati di gestione della migrazione economica e restituendo il sistema della protezione internazionale al suo originario e di gran lunga più circoscritto terreno di azione –, che però sia le istituzioni europee che quelle nazionali si ostinano a non voler vedere.

Dicembre 2023

Il G7 e il multilateralismo

Roberto Virzo

Professore ordinario di diritto internazionale, Università degli Studi di Messina

1. *Premessa: l'appartenenza elitaria al gruppo.* – In occasione del Vertice del G7 del 2024 – il settimo ospitato e presieduto dall'Italia¹ – può essere utile soffermarsi brevemente su alcuni profili di diritto internazionale inerenti a tali fori annuali non istituzionalizzati di dialoghi informali, che, com'è noto, hanno origine nel Vertice di Rambouillet del 1975, promosso dal Presidente Valéry Giscard d'Estaing. Al Vertice parteciparono i capi di Stato e di governo di Francia, Italia, Giappone, Regno Unito, Repubblica Federale Tedesca e Stati Uniti d'America.

Dal 1976 partecipa ai vertici il Primo Ministro canadese e, pertanto, il foro ha assunto la denominazione di G7. Dal 1998 (Vertice di Birmingham) al 2013 (Vertice di Lough Erne) è stata ammessa la Federazione Russa, sicché, in tale lasso tempo, la denominazione del foro è stata G8. Attualmente, com'è noto, la Federazione Russa partecipa ai vertici dei BRICS, il quale, composto da Brasile, Russia, India, Cina e Repubblica Sudafricana, costituisce un foro non istituzionalizzato alternativo, quando non apertamente contrapposto, al G7. Entrambi i fori, peraltro, confluiscono nel G20. Quest'ultimo, comprendendo anche Arabia Saudita, Argentina, Australia, Corea del Sud, Messico e Turchia, per quanto ad appartenenza ristretta², risulta essere perciò un foro di dialogo multilaterale maggiormente vocato a discutere questioni di rilevanza dell'intera Comunità internazionale.

Sempre con riferimento alla composizione dei vertici del G7, va osservato che tra gli appartenenti al gruppo deve essere annoverata l'Unione europea³ e che nelle riunioni *a latere* di un dato *summit*, anche al fine di rispondere alle critiche di scarsa rappresentatività spesso rivolte al G7, possono essere occasionalmente invitati altri Stati o organizzazioni internazionali⁴. L'appartenenza al Gruppo risulta invero elitaria. Più precisamente, se si eccettua la fase 1998-2013, detta appartenenza si fonda su alcuni capisaldi, ossia la necessità di reggersi su un'economia forte e di condividere i valori della democrazia, dello Stato di diritto, della tutela dei diritti umani e della libertà economica; valori che i sette Stati e l'Unione europea dichiarano di rispettare, attuare e promuovere.

¹ I sei precedenti Vertici presieduti dall'Italia si sono tenuti nel 1980 (Venezia, 22-23 giugno); nel 1987 (Venezia, 8-10 giugno); nel 1994 (Napoli, 8-10 luglio); nel 2001 (Genova, 20-22 luglio); nel 2009 (L'Aquila, 8-10 luglio); nel 2017 (Taormina, 26-27 maggio).

² Tuttavia, com'è stato già sottolineato in questo *Osservatorio* (marzo 2021), «[o]ggi i Paesi membri del G20 rappresentano due terzi della popolazione mondiale, circa l'80% del PIL mondiale e il 75% degli scambi commerciali a livello internazionale». Così D. PAUCIULO, *Le sfide della cooperazione internazionale verso il vertice G20 di Roma* (marzo 2021).

³ La prima partecipazione risale al 1977, quando fu invitata la Comunità economica europea.

⁴ Ad esempio, al vertice 2023 di Hiroshima sono stati invitati Australia, Brasile, Comore, le Isole Cook, India, Indonesia, Repubblica di Corea, Ucraina, Vietnam, Nazioni Unite, Agenzia atomica internazionale, Fondo monetario internazionale, Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico, Banca mondiale, Organizzazione mondiale della sanità e Organizzazione mondiale del commercio.

2. *Cenni sui profili procedurali.* – L'assenza di organi in comune permanenti non consente di qualificare il G7 come una unione istituzionalizzata di Stati priva di personalità giuridica internazionale⁵. Il G7, pertanto, va ascritto alla categoria delle conferenze internazionali periodiche.

È tuttavia innegabile che si stia assistendo a una proceduralizzazione del foro. In particolare, si tendono a uniformare le procedure da seguire durante le riunioni e a concordare alcune regole minime di autogoverno, la più consolidata delle quali prevede che a ciascuno dei sette Stati spetti, a rotazione, la Presidenza annuale del Gruppo.

Conformemente a quanto avviene per altre conferenze, lo Stato che, avendo assunto la Presidenza, ha l'onere di organizzarla, oltre, come si è detto, a poter estendere l'invito a Stati e organizzazioni internazionali terzi, fissa il calendario e le sedi in cui si svolgeranno il vertice dei capi di Stato e di governo, le riunioni ministeriali e gli incontri preparatori, stabilendo per ciascuno di essi anche l'ordine del giorno. Lo Stato organizzatore è altresì responsabile degli aspetti logistici, finanziari e di sicurezza.

Con riferimento alle riunioni ministeriali, si tengono annualmente quelle tra i Ministri degli affari esteri e quelle tra i Ministri delle finanze. Inoltre, stante l'ampliamento dei settori di interesse delle attività del G7, possono essere radunati i responsabili di altri ministeri, oppure essere organizzate riunioni *ad hoc* dedicate a specifiche crisi internazionali. Ad esempio, nel corso del 2023 si sono tenute, tra le altre, riunioni dei Ministri dell'ambiente, delle politiche agricole, della giustizia e del commercio. Vieppiù, un apposito *statement* dei capi di Stato e di governo è stato dedicato alla questione ucraina⁶.

Gli incontri preparatori dei vertici, che incidono sul successo di questi ultimi, si tengono tra i rappresentanti personali dei leader, gli “*sherpa*”, affiancati a loro volta da altri funzionari, solitamente denominati “*sous-sherpa*”.

La volontà di non trasformare il G7 in unione istituzionalizzata di soggetti di diritto internazionale risponde a una duplice esigenza. Da un lato, i sette Stati e l'Unione europea non sembrano interessati a delimitare in maniera precisa le funzioni del Gruppo e le materie su cui incentrare i loro incontri. Rispetto all'istituzione di organi in comune, ai quali attribuire le competenze necessarie all'espletamento di funzioni prestabilite, essi preferiscono cioè un modello più flessibile, che consenta la convocazione e lo svolgimento di riunioni dove i temi in discussione varino di volta in volta, tenendo conto di loro interessi e preoccupazioni contingenti⁷.

⁵ Si vedano, tra gli altri, R. VIRZO, *Vertici internazionali*, in *Enciclopedia del diritto. Annali*, vol. V, 2012, p. 1434; M.R. MAURO, *Diritto internazionale dell'economia. Teoria e prassi delle relazioni internazionali*, Napoli, 2019, p. 70.

⁶ Sulla crisi ucraina e il G7, si rinvia a A. J. PALMA, [La crisi ucraina negli atti del G7 di Hiroshima del 2023](#), in questo Osservatorio.

⁷ Come osserva A. DI STASI, *Il G20 nel prisma delle sue (mutate e mutevoli) competenze. Alcune considerazioni in occasione della presidenza italiana del 2021*, in *Liber amicorum Sergio Marchisio. Il diritto della comunità internazionale tra caratteristiche strutturali e tendenze innovative*, Napoli, 2022, p. 529, «il G20, come il G7/G8

Dall'altro, piuttosto che avvalersi di un organo in comune, gli appartenenti al G7 ritengono opportuno incontrarsi direttamente senza ricorrere ad alcun filtro istituzionale. Essi valorizzano la cosiddetta "diplomazia dei contatti personali"⁸, caratterizzata da un certo grado di informalità, che può invero facilitare la distensione nei rapporti internazionali.

Inoltre, questa formula consente agli appartenenti al Gruppo di dare l'impulso a progetti di cooperazione su questioni rientranti, anche solo potenzialmente, nell'attività di una o più organizzazioni internazionali, con l'obiettivo non di sostituirsi a queste ultime, ma di incidere sul concreto esercizio delle loro funzioni; di proporre iniziative per le soluzioni di determinate crisi destinate ad affiancarsi a quelle eventualmente già predisposte nel quadro di talune organizzazioni internazionali e, non di rado, di «participe[r] à une forme d'accélération du processus normatif multilatéral»⁹.

3. *Le dichiarazioni finali dei vertici e il loro contributo al multilateralismo.* – Le dichiarazioni e i comunicati resi al termine dei vertici dei capi di Stato o di governo o delle riunioni ministeriali sono atti non vincolanti, di *soft law*, in particolare, classificabili nella categoria che la dottrina francese è solita definire degli *actes concertés non conventionnels*. Questa definizione permette di cogliere le due caratteristiche principali delle dichiarazioni adottate dal Gruppo, ossia l'elemento della "concertazione" diretto al raggiungimento di una posizione comune, che fortemente connota i vertici e le riunioni del G7 e la chiara volontà degli appartenenti al Gruppo di non trasfondere, al termine dei vertici, tali posizioni comuni in nuovi trattati, che, qualora riuscissero a entrare in vigore, li assoggetterebbero alla regola *pacta sunt servanda*.

Ciò premesso, nelle dichiarazioni finali gli appartenenti al G7 sono soliti ribadire la loro determinazione a promuovere i valori che informano il loro Gruppo e delineare, con diverse gradualità, gli obiettivi annuali della loro concertazione. Tali elementi si rinvencono ad esempio nella [dichiarazione di Hiroshima del 2023](#) ove i leader hanno anzitutto reiterato che «will champion international principles and shared values by upholding and reinforcing the free and open international order based on the rule of law, respecting the UN Charter to the benefit of countries, large and small; strongly opposing any unilateral attempts to change the peaceful established status of territories by force or coercion (...); promoting universal human rights, gender equality and human dignity (...)» (par. 2).

I leader hanno inoltre adottato, tra le altre: a) direttive specificamente rivolte ai propri Stati e all'Unione europea, come quelle in materia di cambiamento climatico, affinché provvedano a «rapidly implement domestic mitigation measures aimed at

costituisce un ente a competenze non enumerate laddove l'assenza di un trattato istitutivo che ne fondi l'azione e ne delimiti i suoi confini consente, *ab origine*, una strutturazione delle agende dei vertici all'insegna della flessibilità. Ne discende l'immediata *vis* recettiva, all'interno delle stesse, di nuovi temi rilevanti sulla base di priorità dettate dall'attualità internazionale e/o ritenute meritevoli di trattazione ad opera della presidenza di turno».

⁸ Così M. VIRALLY, *La Conférence au sommet*, in *Annuaire français de droit international*, 1959, p. 30.

⁹ Così L. DELABIE, *La place des réunions de gouvernements dans la production du droit international global*, in M.-C. RUNAVOT, J. RÍOS RODRIGUES (dir.), *Le droit international multilatéral*. Colloque de Perpignan de la Société Française pour le Droit International, Paris, 2023, p. 83.

achieving our Nationally Determined Contribution (NDC)»; b) dichiarazioni di impegno in seno a talune organizzazioni internazionali (tra cui l'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economica, l'Organizzazione mondiale della sanità e l'Autorità internazionale dei fondi marini) o a Conferenze delle parti (come la COP 28) per dare l'impulso a nuove e più efficienti misure in materia economica, finanziaria, sanitaria, ambientale ed energetico; c) raccomandazioni finalizzate al rafforzamento del diritto internazionale multilaterale, come quelle relative alla «universalization, effective implementation and strengthening of the Biological and Toxin Weapons Convention, as well as the Chemical Weapons Convention» (par. 5) e all'auspicata entrata in vigore della UN Convention on the law of the sea on the conservation and sustainable use of the marine biological diversity of areas beyond national jurisdiction (BBNJ) (par. 23); d) raccomandazioni relative alla soluzione di crisi internazionali, come quella siriana (par. 59) o quella tra Kosovo e Serbia (par. 64).

Pur trattandosi di dichiarazioni non vincolanti, durante i vertici successivi gli appartenenti al G7 monitorano il rapporto tra le proposte enunciate negli atti concertati non convenzionali e la loro effettiva realizzazione. Ci si riferisce ai cosiddetti “seguiti”, che sono oggetto di paragrafi della dichiarazione finale, ovvero di specifici rapporti tanto annuali, come il [G7 Hiroshima Progress Report](#), o pluriennali, come quello adottato durante il [G7 di Biarritz](#) inerente al periodo 2004-2018. In altri termini, sussiste una forma minima di controllo internazionale, posta in essere dagli stessi appartenenti al Gruppo.

4. *Brevi conclusioni* – Proprio perché i vertici del G7, attraverso una diplomazia dei rapporti personali e il rafforzamento delle relazioni tra Stati accumulati dalla condivisione dei ricordati valori, possono pervenire a risultati non secondari, è auspicabile che anche durante la Presidenza italiana il Gruppo si adoperi per la promozione di un multilateralismo efficace e rivolto alla progressiva soluzione degli attuali problemi prioritari della Comunità internazionale. In tal senso, potrebbe essere opportuno confermare alcuni dei temi già in agenda a Hiroshima, quali il cambiamento climatico, la transizione energetica e la ripresa dell'economia globale nella prospettiva dello sviluppo sostenibile.

Dicembre 2023

La crisi ucraina negli atti del G7 di Hiroshima del 2023

Antonio J. Palma

Dottore di ricerca in “Diritto pubblico, comparato e internazionale”, “Sapienza”
Università di Roma*

1. *Introduzione* – La crisi ucraina è stata ampiamente trattata durante i lavori del G7 di Hiroshima del 2023, trovando svolgimenti praticamente in tutte le riunioni ministeriali, cui spesso hanno partecipato esponenti del governo ucraino, nonché nel pertinente atto finale con i relativi allegati. I Paesi del G7 hanno affrontato il conflitto armato in questione in chiave multidimensionale, evidenziando le criticità globali che esso avrebbe prodotto in diversi settori d’interesse (economico, finanziario, sociale, climatico, ambientale, *etc.*) e assumendo una serie di impegni consequenziali, preordinati a risolverle.

Profilo comune a tutti gli atti del G7 giapponese del 2023 è la qualificazione della situazione *de qua* nei termini di un’ingiustificata e non provocata guerra di aggressione condotta dalla Federazione Russa nei confronti dell’Ucraina, che costituisce violazione del divieto di uso e di minaccia dell’uso della forza contro l’integrità territoriale e l’indipendenza politica di un altro Stato, contemplato dalla Carta dell’ONU e dal diritto internazionale generale. Tale qualificazione appare coerente con quanto espresso dai *leaders* dei Paesi partecipanti rispetto alla c.d. “*special military operation*” avviata dalla Federazione Russa già a partire dal *G7 Leaders’ Statement* di Bruxelles del 24 marzo 2022¹.

A essa risultano, poi, costantemente abbinate la richiesta allo Stato aggressore di ritiro incondizionato di truppe e armamenti dai territori occupati e l’espressione del più ampio sostegno politico, militare ed economico allo Stato aggredito. Sovente vi si accompagna altresì la condanna della requisizione e della militarizzazione, da parte della Russia, dell’impianto term nucleare di Zaporizhzhya, oltre che della continua campagna di manipolazione dell’informazione che tale Stato starebbe portando avanti.

Gli impegni articolati nell’atto finale di Hiroshima e nelle pertinenti dichiarazioni ministeriali si svolgono in una triplice direzione: individuare e affrontare i problemi globali determinati e/o acuiti dall’aggressione in discorso; sostenere con iniziative adeguate l’Ucraina nel suo esercizio di legittima difesa e nella sua ricostruzione; spiegare una serie di misure sanzionatorie nei confronti dello Stato aggressore. Il tutto per indurre quest’ultimo a desistere dalla propria iniziativa bellica, ripristinando lo *status quo ante*.

Obiettivo del presente contributo è verificare come la crisi ucraina sia stata affrontata dal G7 2023, sia nel quadro delle riunioni ministeriali, che nell’ambito del

* Questo contributo, frutto della collaborazione dell’autore con l’Osservatorio «Verso il G7 2024», costituito presso l’Università degli studi di Bari «Aldo Moro», è stato ultimato il 14 novembre 2023.

¹ Si veda il [G7 Leaders’ Statement](#) di Bruxelles del 24 marzo 2022, p. 1 («We, the Leaders of the G7, met today in Brussels at the invitation of the German G7 Presidency, to further strengthen our cooperation in light of Russia’s unjustifiable, unprovoked and illegal aggression and President Putin’s war of choice against independent and sovereign Ukraine. We will stand with the government and people of Ukraine»). Per un approfondimento in merito a tale qualificazione, si veda M. IOVANE, *Il conflitto ucraino e il diritto internazionale: prime osservazioni*, in *Osservatorio AIC*, 3/2022, 6 ss. e, in particolare, 8-10.

vertice dei Capi di Stato e di Governo, per comprendere la strategia spiegata dai partecipanti per affrontare tutte le problematiche da essa discendenti.

2. *La crisi ucraina nello Statement presidenziale inaugurale* – Lo *Statement* presidenziale inaugurale del 18 febbraio 2023, che ha dato avvio ai lavori del vertice G7, si occupa diffusamente della crisi ucraina²: anzitutto, esso riporta la qualificazione giuridica della situazione *de qua* e le linee di tendenza generali che i Paesi partecipanti intendono perseguire nei confronti degli attori internazionali coinvolti³. Inoltre, tale *Statement* reca *in nuce* la trattazione di alcuni dei problemi globali prodotti da tale situazione.

Segue la manifestazione di alcuni orientamenti di fondo che i Paesi partecipanti intendono perseguire nei loro rapporti con gli attori coinvolti nel conflitto: al sostegno incondizionato all'Ucraina e all'esercizio del suo diritto alla legittima difesa, in quanto Stato aggredito, si accompagna la richiesta, alla Federazione Russa, di ritirare immediatamente e incondizionatamente le proprie truppe e i propri mezzi militari dal territorio occupato e di tornare a rispettare l'integrità territoriale dello Stato aggredito, in osservanza dei suoi confini internazionalmente riconosciuti.

Il documento, inoltre, condanna gli attacchi dello Stato aggressore perpetrati contro i civili e le infrastrutture critiche dell'Ucraina, nonché la deportazione forzata in territorio russo di cittadini ucraini.

Non manca il proferito intento di far valere la responsabilità individuale del Presidente Putin e dell'intera *leadership* russa per le violazioni di norme internazionali loro imputabili e di garantire la continuità dell'apparato sanzionatorio già operativo nei confronti della Federazione Russa, finalizzato a porre fine alla guerra di aggressione.

A queste posizioni generali si aggiungono alcune considerazioni svolte dai partecipanti sul legame tra l'aggressione in parola e numerosi problemi globali che essi hanno inteso affrontare: e così vengono denunciati la “*weaponization*” del cibo e dell'energia che la Federazione Russa starebbe portando avanti; la continua manipolazione dell'informazione che sarebbe compiuta da tale Stato; la sua ritrovata e inaccettabile retorica nuclearista, nonché la requisizione e militarizzazione dell'impianto termonucleare di Zaporizhzhya.

Ciò ha trovato svolgimenti anzitutto nei comunicati ministeriali, sia precedenti che successivi all'adozione dell'atto finale di Hiroshima del 2023, nei quali la crisi ucraina è stata affrontata dai ministri interessati in relazione alla propria sfera di competenze.

² Si noti che alla riunione inaugurale ha personalmente partecipato il Ministro degli Esteri ucraino Kuleba.

³ Si veda lo [*Statement by Hayashi Yoshimasa, Minister for Foreign Affairs of Japan in his capacity as Chair of the G7 Foreign Ministers' Meeting at the Munich Security Conference*](#) del 18 febbraio 2023 («The G7 members (...) condemned in the strongest possible terms the Russian government's unprovoked and brutal war of aggression against Ukraine. They urged Russia to immediately and unconditionally withdraw all forces and equipment from Ukraine and respect Ukraine's independence, sovereignty, and territorial integrity within its internationally recognized borders. Members of the United Nations must refrain from the threat or use of force against the territorial integrity or political independence of any State in accordance with the United Nations Charter. They committed to, above all, defending this core principle against Russia's aggression, for the benefit of not only Ukraine, but the entire international community»).

3. *La crisi ucraina nei comunicati delle riunioni ministeriali a tema economico-finanziario* – Il *G7 Finance Ministers and Central Bank Governors' Statement on Russia's War of Aggression against Ukraine and its Impact on Global Economy* del 23 febbraio 2023⁴ reca una serie di iniziative di carattere economico e finanziario volte, da un canto, a sostenere l'Ucraina nel suo esercizio del diritto alla legittima difesa rispetto all'aggressione subita; dall'altro, a sanzionare la Federazione Russa evitando che tali sanzioni possano produrre effetti economici deleteri per Stati terzi, specialmente quelli a medio e basso reddito.

E così, ribadita la consueta qualificazione dell'intervento militare russo come una guerra di aggressione⁵, i Ministri partecipanti hanno puntualizzato che i loro Paesi garantiranno allo Stato aggredito un supporto finanziario da 39 miliardi di dollari statunitensi per l'anno 2023, in aggiunta al sostegno militare, umanitario e di cooperazione allo sviluppo di cui l'Ucraina già gode⁶.

Inoltre, essi hanno chiesto all'Ucraina e al Fondo monetario internazionale di produrre un piano di finanziamento credibile, ambizioso e appropriatamente condizionato entro la fine del mese di marzo 2023⁷, esprimendo, a un tempo, l'intento di sostenere la ricostruzione delle infrastrutture critiche ucraine, di concerto con le altre istituzioni finanziarie internazionali⁸.

Sul piano sanzionatorio, i Ministri convenuti hanno confermato l'intenzione di mantenere operativo il *price cap* applicato all'importazione di petrolio dalla Russia, per evitare che essa possa trarne profitti utili a sostenere la propria iniziativa bellica⁹.

A ciò si accompagna il proferito intento di contrastare la spinta inflazionistica globale, che sarebbe stata generata, *inter alia*, proprio da detta guerra di aggressione, mediante politiche macroeconomiche flessibili e orientate al mantenimento della stabilità dei prezzi¹⁰.

⁴ Si noti che alla pertinente riunione ministeriale ha partecipato anche il Ministro delle finanze ucraino Marchenko.

⁵ Si veda Il [*G7 Finance Ministers and Central Bank Governors' Statement on Russia's War of Aggression against Ukraine and its Impact on Global Economy*](#) del 23 febbraio 2023, p. 1 («On February 24 last year, Russia launched its illegal, unjustifiable, and unprovoked war of aggression against Ukraine, which is also an attack on the rule of law and the principles of the UN Charter. On the eve of the one-year mark, we reaffirm our unwavering support for Ukraine and unity in our condemnation of Russia's war of aggression and the resulting tragic loss of life and destruction of property»).

⁶ Ivi, p. 2 («For 2023, based on the Government of Ukraine's needs, we have increased our commitment of budget and economic support to 39 billion US dollars (...) This financial support is in addition to our vital military support and training to Ukrainian forces, humanitarian support, and development cooperation»).

⁷ Ivi, p. 3 («We reiterate our strong support for the IMF's close engagement with Ukraine and welcome the progress made to complete a review under the IMF Program Monitoring with Executive Board Involvement. With this significant progress in mind, we urge the IMF and Ukraine to deliver a credible, ambitious, fully financed and appropriately conditioned IMF program by the end of March 2023»).

⁸ Ivi, p. 5 («We will continue our joint efforts to support and contribute to Ukraine's repair of its critical infrastructure, recovery and reconstruction, including through the Multi-agency Donor Coordination Platform. We will also closely coordinate with relevant IFIs, including the WBG, the European Bank for Reconstruction and Development and the European Investment Bank»).

⁹ Ivi, p. 7 («Following the introduction of the price cap on seaborne Russian-origin crude oil implemented last December, this month the Price Cap Coalition imposed further price caps on Russian-origin petroleum products. We are already making progress on the goals of the price cap policy to prevent Russia from profiting from its war of aggression against Ukraine, while supporting stability in global energy markets and limiting negative economic spillovers from the war, especially on low- and middle-income countries. Russia's monthly budget gap has surged to record highs, which will significantly restrict its ability to finance its illegal war»).

¹⁰ Ivi, p. 8 («Russia's prolonged war of aggression has exacerbated global economic challenges, including through adding to inflationary pressures, further disrupting supply chains and heightening energy and food insecurity.

Da ultimo, con lo scopo di sollevare i Paesi finanziariamente più fragili dagli effetti economici negativi derivanti da tale guerra di aggressione, è stato formalizzato l'impegno ad avviare determinate iniziative, d'intesa con il G20 e le banche multilaterali di sviluppo, per alleviare le vulnerabilità derivanti dal debito pubblico dei Paesi a medio e basso reddito¹¹.

Quanto appena rappresentato ha trovato svolgimenti nel successivo *G7 Finance Ministers and Central Bank Governors' Statement* del 12 aprile 2023¹². Quivi, ribaditi la consueta qualificazione della situazione in Ucraina e il relativo contributo all'aggravamento dei problemi economici globali¹³, i partecipanti hanno accolto con favore l'approvazione, da parte dell'*Executive Board* del Fondo Monetario Internazionale, di un programma per l'Ucraina da 15,6 miliardi di dollari statunitensi, inteso a sostenere le più immediate necessità finanziarie di tale Stato e le sue future riforme strutturali¹⁴.

Inoltre, i partecipanti, reiterato il proposito di mantenere ferme le sanzioni già operative contro la Federazione Russa¹⁵, hanno confermato le proprie iniziative, d'intesa con il G20 e le banche multilaterali di sviluppo, per sostenere i Paesi a medio e basso reddito rispetto alle vulnerabilità da debito pubblico in cui essi siano incorsi¹⁶.

Nei comunicati in questione, dunque, è dato rintracciare tutte e tre le linee d'azione perseguite dai Paesi del G7 nella "gestione" della crisi ucraina.

In addition to these negative consequences of the war, we must remain vigilant to further downside risks, including inflationary pressures, threats to financial stability, as well as capital outflows especially in developing countries amid shifting global financial conditions and potential debt crises. Against this backdrop, we will stay agile and flexible in our macroeconomic policy, while ensuring fiscal sustainability and preserving financial stability»).

¹¹ Ivi, p. 9 («Noting that low- and middle-income countries are disproportionately affected by Russia's war of aggression and associated global challenges, we commit to step-up our efforts and contribute to the G20 agenda to support them. This includes supporting work in the G20 on debt vulnerabilities; promoting efforts by Multilateral Development Banks (MDBs) to make the most efficient use of their balance sheets based on the recommendations of the G20 MDB Capital Adequacy Framework Review, and review their business models to better address transboundary challenges while maintaining their focus on poverty reduction and accelerating progress on addressing all SDGs; and advancing our joint efforts with international partners to support countries most in need through the voluntary channeling of Special Drawing Rights (SDRs) or equivalent contributions with the global ambition of 100 billion US dollars and making further progress towards the 2023 Spring Meetings. We will continue to closely work with other G20 members to swiftly conclude country cases under the Common Framework for Debt Treatments beyond the Debt Service Suspension Initiative, namely Ethiopia, Ghana and Zambia, and facilitate coordination among all official bilateral creditors to address debt issues of vulnerable middle-income countries, such as Sri Lanka»).

¹² Si noti che, anche stavolta, alla pertinente riunione ministeriale ha partecipato il Ministro delle finanze ucraino Marchenko.

¹³ Si veda il *G7 Finance Ministers and Central Bank Governors' Statement* del 12 aprile 2023, p. 2 («Russia's war of aggression against Ukraine continues to cause immense human suffering and exacerbate global economic challenges including through adding to inflationary pressures, disrupting supply chains and heightening food and energy insecurity. We reaffirm our unwavering support for Ukraine and unity in our condemnation of Russia's war of aggression»).

¹⁴ Ivi, p. 3 («We welcome the approval by the International Monetary Fund (IMF) Executive Board of a 15.6 billion US dollar program for Ukraine. The significant budget and economic support that has been committed by G7 members and international partners, together with the IMF program, is expected to address Ukraine's most urgent financing needs and underpin a structural reform agenda for Ukraine. We look forward to the swift implementation of these reforms supported by the IMF program»).

¹⁵ Ivi, p. 4 («We reiterate our strong commitment to imposing sanctions and other economic measures against Russia in response to its illegal, unjustifiable and unprovoked war»).

¹⁶ Ivi, p. 7 («We are fully committed to stepping up our efforts to support low- and middle-income countries, which are disproportionately affected by Russia's war of aggression and wider global challenges. In this spirit, we will closely work with G20 members, international partners and international organizations to advance the work on MDBs evolution; promote voluntary SDR channeling; secure resources for PRGT and RST; address debt vulnerabilities; strengthen the global health architecture; and tackle climate change»).

4. *La crisi ucraina nel comunicato della riunione ministeriale a tema climatico-energetico* – Anche i Ministri di clima, ambiente ed energia dei Paesi partecipanti si sono occupati della crisi ucraina e del relativo impatto sui problemi globali di loro competenza. L'intendimento unitario che appare perseguito da costoro è quello di conciliare gli impegni dei propri Stati in tema climatico-ambientale, specialmente correlati alla riduzione di emissioni di gas a effetto-serra, con la necessità di ridimensionare la dipendenza – propria e altrui – dalle fonti di energia di provenienza russa.

In proposito, il *G7 Climate, Energy and Environment Ministers' Communiqué* del 16 aprile 2023 richiama la questione ucraina già in parte preambolare, esprimendo la consueta qualificazione in termini di aggressione della condotta tenuta dalla Russia e denunciando la campagna di “*weaponization*” di cibo ed energia che lo Stato aggressore starebbe conducendo. Inoltre, vi si evidenzia come tale atto di aggressione determinerebbe una serie di problemi energetici, climatici e ambientali di portata globale, tra cui: rialzo dei prezzi dell'energia, volatilità del pertinente mercato, interruzioni nella catena delle forniture energetiche, inflazione globale, rialzo dei prezzi del grano e dei fertilizzanti (con conseguente diffusione di malnutrizione e insicurezza alimentare) e danni da inquinamento all'ecosistema del Paese aggredito¹⁷.

Alla luce di tanto, i partecipanti hanno rinnovato il proprio intendimento di contenere la crescita delle temperature globali entro 1,5° C, conformemente agli accordi di Parigi sul cambiamento climatico. Inoltre, si sono impegnati ad accelerare lo sviluppo di fonti energetiche *green*, con l'obiettivo di azzerare le emissioni di gas a effetto-serra, al più tardi, entro il 2050¹⁸, all'uopo intensificando la cooperazione e la comunicazione tra Paesi produttori e Paesi consumatori¹⁹ e coordinando dei piani operativi per ovviare all'inaffidabilità delle esportazioni di gas naturale russo²⁰.

Vi si aggiunge l'impegno a potenziare i sistemi agricoli nazionali e internazionali, favorendo una transizione verso forme di agricoltura sostenibile, resiliente e produttiva,

¹⁷ Si veda il *G7 Climate, Energy and Environment Ministers' Communiqué* del 16 aprile 2023, parte preambolare («We condemn Russia's illegal, unjustifiable, and unprovoked war of aggression against Ukraine, violation of the Charter of the United Nations (UN) and disregard to the impacts that its war is having on people worldwide. We condemn Russia's attempts to use energy and food as tools of geopolitical coercion and reiterate our commitment to supporting those most affected by Russia's weaponization of energy and food. We are deeply concerned about the devastating impacts of Russia's war of aggression against Ukraine including on the environment, provoking an unprecedented global energy crisis characterized by high-energy prices, market volatility and disruptions to energy supply; inflation causing real economic impacts on people's lives; a spike in the world's grain and fertilizer prices which increased food insecurity and malnutrition»).

¹⁸ Ivi, p. 1 («We are steadfast in our commitment to the Paris Agreement, keeping a limit of 1.5 °C global temperature rise within reach through scaled up action in this critical decade, and to the full, swift and effective implementation of the historic Kunming-Montreal Global Biodiversity Framework (GBF) adopted at the 15th Conference of the Parties to the Convention on Biological Diversity (CBD-COP15) with its mission to halt and reverse biodiversity loss by 2030, and welcome the landmark international legally binding instrument on the conservation and sustainable use of marine biological diversity of areas beyond national jurisdiction (BBNJ). Recognizing the current global energy crisis and economic disruptions, we reaffirm our commitment to accelerating the clean energy transition to net-zero greenhouse gas (GHG) emissions by 2050 at the latest»).

¹⁹ Ivi, p. 48 («This crisis emphasizes the urgency to accelerate clean energy transition and transform our energy systems towards more inclusive, sustainable, clean, secure and affordable ones, and the vital importance of reducing our dependency on fossil fuels, mobilizing and diversifying additional necessary investment in the energy sector consistent with the goals of net-zero emission by 2050 at the latest and keeping the goal of 1.5 °C temperature rise within reach, and strengthening forums for communication and cooperation between producing and consuming countries with a view to stabilizing energy markets»).

²⁰ Ivi, p. 69 («We recognize the need to coordinate plans to mitigate the risks associated with the unpredictability of Russia's exports of gas»).

così da alleviare la pressione sui sistemi agricoli globali conseguente all'aggressione *de qua*²¹.

Da ultimo, e limitatamente a quei Paesi che si avvalgano dell'energia nucleare, è stato formalizzato l'impegno a ridurre la propria dipendenza dalla Russia per l'approvvigionamento di beni collegati a tale fonte di energia, nonché di assistere gli altri Stati nel processo di diversificazione del loro *mix* energetico. Allo scopo risulta altresì auspicata l'istituzione di un apposito *working group*²².

Il comunicato in questione, dunque, si concentra sugli "effetti collaterali" dell'aggressione russa per l'ambiente e la sicurezza energetica, disponendo misure che, indirettamente, intendono altresì sanzionare lo Stato aggressore.

5. La crisi ucraina nel comunicato dei Ministri dello sviluppo urbano sostenibile

– La questione ucraina ha rinvenuto qualche limitato svolgimento anche nel *G7 Urban Development Ministers' Communiqué* del 7 luglio 2023, successivo all'atto finale del vertice *de quo*, risalente al 20 maggio del medesimo anno²³. In questo comunicato, la vicenda in questione è stata, ancora una volta, qualificata nei termini di un'ingiustificata e non provocata aggressione di uno Stato nei confronti di un altro, ed è stata indicata come fattore di aggravamento della crisi energetica e ambientale coeva²⁴.

Alla luce di tanto, i partecipanti si sono limitati a proferire impegno per una cooperazione più intensa con l'Ucraina, a tutti i livelli di governo, intesa al ripristino delle sue infrastrutture critiche e a sopperire alle sue esigenze concrete di recupero e ricostruzione, senza, però, indicare chiare linee di intervento in proposito²⁵.

6. La crisi ucraina nel comunicato dei Ministri del digitale e delle tecnologie

– Anche nella *Ministerial Declaration "The G7 Digital and Tech Ministers' Meeting"* del 30 aprile 2023²⁶ la questione ucraina ha trovato uno spazio piuttosto limitato. A parte la consueta denuncia dell'aggressione compiuta dalla Federazione Russa ai danni

²¹ Ivi, p. 13 («With deep concern about Russia's war of aggression against Ukraine which further intensifies pressure on global agriculture and food systems, we commit to continued domestic and international transformation to sustainable, resilient, and productive agricultural and food systems, including through reducing food loss and waste, promoting sustainable agricultural productivity growth, organic farming, and utilizing agroecological and other innovative approaches, to achieve the SDGs and global food security and nutrition, as well as our biodiversity and climate goals»).

²² Ivi, p. 70 («We recall the G7 Leaders' commitment to evaluate measures to reduce reliance on civil nuclear-related goods from Russia and to assist countries seeking to diversify their supplies. With this in mind, we support the establishment of a working group to explore further cooperation. The G7 underlines that the highest standards of nuclear safety and security are important to all countries and their respective publics»).

²³ Si veda il [G7 Urban Development Ministers' Communiqué](#) del 7 luglio 2023, p. 4 («Against the backdrop of current global crises, including the COVID-19 pandemic, climate change and Russia's illegal, unjustifiable, and unprovoked war of aggression against Ukraine, we reaffirm the shared values of the rule of law, democracy and universal human rights, as well as the respect for international law»).

²⁴ Ivi, p. 6 («The issues presented by the triple planetary crisis of climate change, biodiversity loss and pollution are mutually reinforcing and intrinsically linked, while the ongoing global energy crisis has been exacerbated by Russia's war of aggression against Ukraine»).

²⁵ Ivi, p. 5 («We acknowledge the need for cooperation with all Ukrainian national and sub-national governments including cities in charge of integrated urban development as part of recovery and reconstruction. We underscore that this cooperation would be more effective starting at the planning and preparation stages so that the G7's knowledge and experiences of integrated urban development can be effectively reflected. We are committed to addressing Ukraine's recovery needs in a democratically led process»).

²⁶ Si noti che anche a tale riunione ha partecipato un delegato del Governo ucraino.

dell'Ucraina²⁷ e la manifestazione dell'incondizionato supporto espresso a beneficio di quest'ultima²⁸, i partecipanti si sono limitati a una condanna politica dell'impatto dell'aggressione stessa sulle infrastrutture digitali. In proposito, essi si sono semplicemente richiamati a una pertinente risoluzione del Consiglio delle Nazioni Unite per i diritti umani dell'anno precedente²⁹.

7. *La crisi ucraina nel comunicato dei Ministri dell'eguaglianza di genere* – Anche nel *Joint Statement of the G7 Gender Equality Ministers on Gender Equality and the Empowerment of All Women and Girls* del 25 giugno 2023, successivo all'atto finale di Hiroshima del 20 maggio, la questione ucraina ha sortito sviluppi limitati. Premessa la consueta denuncia dell'aggressione perpetrata dalla Federazione Russa³⁰, i partecipanti si sono limitati a richiamare l'attenzione sulla necessità di un piano di recupero *gender-responsive* da adottarsi d'intesa con le autorità ucraine³¹.

8. *La crisi ucraina nel comunicato dei Ministri dell'agricoltura* – La crisi ucraina è stata affrontata anche dai Ministri dell'agricoltura dei Paesi partecipanti al G7: con il *2023 G7 Agriculture Ministers' Communiqué* del 23 aprile 2023 essi hanno condannato l'aggressione perpetrata dalla Federazione Russa ai danni dell'Ucraina, indicandola altresì quale causa di alcuni problemi globali inerenti alimentazione e *food security*, ad esempio la crescita esponenziale dei prezzi del grano, del combustibile e dei fertilizzanti³². A ciò si aggiunge la solenne condanna del tentativo che la Russia starebbe compiendo di utilizzare la leva alimentare come mezzo di destabilizzazione e coercizione politica. I Ministri hanno, poi, manifestato il proprio sostegno ad alcune iniziative operanti in territorio ucraino e volte a garantire l'esportazione continua del grano ivi coltivato³³: la *EU-Ukraine Solidarity Lanes*³⁴, la *Grain from Ukraine*³⁵ e la *Black Sea Grain Initiative*³⁶.

²⁷ Si veda la [Ministerial Declaration "The G7 Digital and Tech Ministers' Meeting"](#) del 30 aprile 2023, p. 2 («We, the Digital and Tech Ministers of the G7, once again condemn in the strongest possible terms Russia's war of aggression against Ukraine, which constitutes an unacceptable violation of international law, including the UN Charter. Russia must withdraw all forces and equipment from Ukraine immediately and unconditionally»).

²⁸ Ivi, p. 57 («We express our continuous support and solidarity with Ukraine in light of Russia's illegal invasion and infringement of international law»).

²⁹ Consiglio dei diritti umani, *Role of States in countering the negative impact of disinformation on the enjoyment and realization of human rights*, UN Doc. A/HRC/49/L.31/Rev.1 del 30 marzo 2022.

³⁰ Si veda il [Joint Statement of the G7 Gender Equality Ministers on Gender Equality and the Empowerment of All Women and Girls](#) del 25 giugno 2023, p. 2 («In Ukraine, Russia's ongoing and illegal war of aggression led to a surge in conflict-related sexual and gender-based violence»).

³¹ Ivi, p. 8 («We call for a gender-responsive recovery planning in Ukraine in close cooperation with Ukrainian authorities»).

³² Si veda il [G7 Agriculture Ministers' Communiqué](#) del 23 aprile 2023, p. 3 («We continue to condemn in the strongest terms Russia's illegal, unprovoked and unjustified war of aggression against Ukraine and are appalled and saddened by the tragic human loss and suffering it continues to cause. We are deeply concerned about the devastating impact the war is having on food security globally, not least through price spikes in grains, fuel and fertilisers, which is disproportionately impacting the most vulnerable»).

³³ *Ibidem* («We recognize the importance of the EU-Ukraine Solidarity Lanes, President Zelenskyy's Grain from Ukraine Initiative and the UN and Türkiye-brokered Black Sea Grain Initiative (BSGI). In this context, we strongly support the extension, full implementation and expansion of BSGI. We condemn Russia's attempts to use food as a means of destabilization and as tool of geopolitical coercion and reiterate our commitment to acting in solidarity and supporting those most affected by Russia's weaponization of food»).

³⁴ Fondata sulla Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni del 12 maggio 2022, *Piano d'azione per l'istituzione di corridoi di solidarietà UE-Ucraina per agevolare le esportazioni agricole dell'Ucraina e gli scambi bilaterali con l'UE*,

A tanto si aggiunge il sostegno espresso dai partecipanti al recupero e alla ricostruzione dell'Ucraina, anche relativamente al suo settore agricolo³⁷ e la necessità di attenuare gli effetti sulla *global food security* dell'aggressione russa, specialmente con riguardo ai più vulnerabili Paesi in via di sviluppo³⁸.

Il comunicato lascia chiaramente emergere sia la tendenza a sostenere l'Ucraina, quanto quella ad alleviare gli “effetti collaterali” perniciosi prodotti dall'aggressione russa.

9. *La questione ucraina nel comunicato dei Ministri della salute* – La questione ucraina ha trovato uno spazio limitato nel *G7 Nagasaki Health Ministers' Communiqué* del 14 maggio 2023. Quivi, ribadita la consueta condanna dell'aggressione russa³⁹, è stato proferito solenne impegno a sostenere l'Ucraina nella ricostruzione del suo sistema sanitario⁴⁰, senza, peraltro, individuare linee di azione particolarmente circostanziate.

10. *La crisi ucraina nel comunicato dei Ministri della giustizia* – La crisi ucraina ha rinvenuto svolgimenti rilevanti nel *G7 Japan 2023 Justice Ministers' Communiqué (Tokyo Declaration)* del 7 luglio 2023⁴¹, successivo all'adozione dell'atto finale di Hiroshima del 20 maggio. Anche in questo comunicato risulta anzitutto reiterata la

COM(2022) 217 final, l'iniziativa, avviata a maggio 2022, ha inteso facilitare l'esportazione del grano e di altri prodotti agricoli provenienti dall'Ucraina attraverso varie reti di trasporto terrestre, per ovviare al blocco dei porti ucraini sul Mar Nero disposto dalla marina militare russa.

³⁵ Trattasi di un programma umanitario di fornitura di cibo a Paesi dell'Africa e dell'Asia lanciato in via unilaterale dal Presidente ucraino Volodymyr Zelenskyy a partire dal 26 novembre 2022. Per approfondimenti si rimanda alla pagina istituzionale <https://mfa.gov.ua/en/grain-ukraine#:~:text=%E2%80%9CGrain%20From%20Ukraine%E2%80%9D%20is%20a, on%20Food%20Security%20in%20Kyiv>.

³⁶ Basata sull'accordo concluso il 22 luglio 2022 tra Ucraina, Federazione Russa, Turchia e Nazioni Unite, l'iniziativa ha consentito l'esportazione via mare di grano, fertilizzanti ed altri prodotti agricoli provenienti sia dall'Ucraina che dalla Russia. Essa, però, ha vissuto uno sviluppo travagliato, che ha visto lo Stato aggressore sospendere temporaneamente la propria partecipazione. In ogni caso, il termine di operatività di tale iniziativa è spirato il 17 luglio 2023, senza che l'intesa venisse rinnovata dalle parti. Per approfondimenti si veda G. NOVAK, H. AUST, *The Law of Treaties in Wartime: the Case of the Black Sea Grain Initiative*, in *Just Security*, 10 novembre 2022, reperibile online.

³⁷ Si veda il *G7 Agriculture Ministers' Communiqué* del 23 aprile 2023, p. 4 («We stand ready to support the recovery and reconstruction of Ukraine, including by sharing our experience, knowledge and expertise regarding demining of agricultural land, and by reconstruction of agricultural infrastructure such as irrigation, warehouses and food processing facilities destroyed by Russia»).

³⁸ Ivi, p. 5 («It is essential to support Ukraine and mitigate the adverse effects arising from Russia's illegal war of aggression against Ukraine on global food security and nutrition especially that of vulnerable developing countries. It is also essential that we continue the urgently needed transformation to resilient and sustainable agricultural practices to achieve sufficient and sustainable production in the medium and long term to feed the growing global population which recently surpassed 8 billion, and to reduce the negative environmental impacts of agriculture and food production and enhance the positive ones»).

³⁹ Si veda il *G7 Nagasaki Health Ministers' Communiqué* del 14 maggio 2023, p. 2 («We condemn in the strongest possible terms Russia's war of aggression against Ukraine, which constitutes a serious violation of international law, including the UN Charter»).

⁴⁰ *Ibidem* («We are committed to supporting the government of Ukraine in their continued effort to protect the health of the Ukrainian people. We will continue to support Ukraine with a view to strengthen the operation and the rebuilding of the health system now and in future and will closely coordinate our respective G7 endeavours as a central part of the G7 work in 2023»).

⁴¹ Si noti che alla pertinente riunione hanno partecipato anche il Ministro della giustizia ed il procuratore generale dell'Ucraina.

solita qualificazione dell'operazione militare compiuta dalla Federazione Russa ai danni dell'Ucraina⁴².

Inoltre, vi si rinviene l'impegno a far valere le responsabilità individuali di tutti coloro che abbiano contribuito agli atroci crimini compiuti in ragione dell'aggressione *de qua*, in linea con la Dichiarazione di Berlino adottata dai medesimi Ministri della giustizia successivamente al summit di Elmau del 2022⁴³, e a supportare ogni investigazione allo scopo necessaria, specialmente con riferimento a fattispecie di violenze sessuali e di genere⁴⁴. In questo senso, i partecipanti hanno accolto con favore l'avvio delle attività da parte dell'*International Centre for the Prosecution of the Crime of Aggression against Ukraine*, hub giudiziario radicato nell'*Eurojust*.

A ciò si aggiunge il supporto garantito dagli Stati interessati alla ricostruzione e alla riforma del sistema di giustizia dell'Ucraina, funzionalizzato, tra l'altro, al relativo ingresso nell'Unione Europea⁴⁵, nonché il sostegno agli sforzi di riforma perseguiti da tale Stato per contrastare fenomeni di corruzione⁴⁶, ai quali i partecipanti intendono contribuire mediante istituzione di un'apposita *Anti-Corruption Task Force for Ukraine*⁴⁷. Non manca, poi, l'espressione del sostegno all'Ucraina ai fini del rafforzamento della sua capacità di *law enforcement* e delle sue istituzioni giudiziarie⁴⁸.

Da notare che, sul piano sanzionatorio, i partecipanti hanno inteso confermare la decisione di immobilizzare i *sovereign assets* russi ricadenti sotto la propria giuri-

⁴² Si veda il [G7 Japan 2023 Justice Ministers' Communiqué \(Tokyo Declaration\)](#) del 7 luglio 2023, p. 3 («We continue to condemn in the strongest terms Russia's illegal unprovoked, and unjustifiable war of aggression against Ukraine, which constitutes a blatant violation of international law, and reiterate our unwavering commitment to stand with Ukraine»).

⁴³ Si veda la *Berlin Declaration* del 22 novembre 2022.

⁴⁴ Si veda il [G7 Japan 2023 Justice Ministers' Communiqué \(Tokyo Declaration\)](#) del 7 luglio 2023, p. 4 («We reconfirm our steadfast commitments made in the Berlin Declaration adopted during the G7 Meeting of Justice Ministers held last year, and will continue to cooperate and coordinate closely with Ukrainian authorities to make all efforts to ensure accountability for those who are responsible for the atrocity crimes committed in the course of Russia's war of aggression against Ukraine, in line with the Berlin Declaration, as well as with the 19 May, 2023 G7 Leaders' Statement on Ukraine issued during the Hiroshima Summit. We will continue to work together with partners to support initiatives of the G7 and its partners in this regard. We also reconfirm our commitment to support investigations and prosecutions of atrocity crimes in Ukraine, including those involving conflict-related sexual and gender-based violence, bearing in mind the important role of victims and witnesses in the investigation of such crimes and supporting Ukrainian authorities in this regard»).

⁴⁵ Ivi, p. 5 («We reaffirm our commitment to support Ukraine in its efforts to 'build-back-better', in particular the reforms undertaken in the field of law and justice. We recognise that such efforts will serve as the foundation of reconstructing a stronger and more resilient society based on the rule of law and will contribute to Ukraine's EU accession process»).

⁴⁶ Ivi, p. 6 («We recognise anti-corruption as a very important area in which the G7 will endeavour to provide further assistance to Ukraine in this regard, acknowledging the threat corruption poses to the stability and security of societies, undermining democratic institutions and values, and jeopardizing the rule of law»).

⁴⁷ Ivi, p. 7 («To this end, we plan to establish the G7 Justice Ministers' 'Anti-Corruption Task Force for Ukraine' (ACT for Ukraine) under the coordination of Japan, as a flexible and inclusive platform to bring together experts from the G7, Ukraine and relevant international bodies including the UNDP and UNODC. Through close consultation and coordination with the G7 Ambassadors' Support Group in Ukraine as well as existing partners engaged in anti-corruption work and ongoing initiatives, including the EU accession process, ACT for Ukraine will serve as a medium to share information and take stock of ongoing and planned anti-corruption initiatives in Ukraine, analyse the anticorruption needs of Ukraine, and develop possible strategies, including the consideration of useful capacity building and/or technical assistance projects tailored to the needs of Ukraine»). Detta *Task Force*, posta sotto coordinamento giapponese, dovrebbe costituire un *forum* di informazione e consultazione reciproca tra i Paesi interessati, l'Ucraina e vari organi internazionali competenti *ratione materiae*, con il fine di mettere a disposizione del Paese interessato l'*expertise* necessaria alle riforme anticorruzione intraprese.

⁴⁸ Ivi, p. 8 («We will also support Ukraine to enhance the capacity of its law enforcement and justice institutions, as appropriate, through the provision of capacity building programmes and legal technical assistance»).

sdizione, finché lo Stato aggressore non abbia integralmente compensato i danni cagionati all'Ucraina⁴⁹.

Il comunicato, quindi, reca misure intese sia a sostenere lo Stato aggredito che a sanzionare lo Stato aggressore.

11. *La crisi ucraina nel comunicato dei Ministri del commercio* – La questione ucraina è stata trattata anche nel *G7 Trade Ministers' Statement* del 4 aprile 2023, riguardante i problemi del commercio globale, identificati, ad esempio, nelle interruzioni nella catena globale delle forniture, nei movimenti transfrontalieri di persone e nell'alto livello di inflazione. In questo contesto, l'aggressione russa ai danni dell'Ucraina è stata semplicemente menzionata – accanto alla pandemia da COVID19 – come una delle principali cause dei fenomeni innanzi citati⁵⁰. Non constano, comunque, decisioni consequenziali sul punto.

12. *La crisi ucraina nell'atto finale del vertice di Hiroshima del 2023* – La questione ucraina occupa un posto preminente nell'atto finale del vertice di Hiroshima del 2023, tanto che a essa risulta integralmente dedicato un intero allegato, che sarà esaminato nel prossimo paragrafo.

Anzitutto, l'atto finale reca come primo punto della propria parte preambolare l'impegno dei partecipanti a supportare l'Ucraina fino alla cessazione dell'aggressione russa⁵¹.

In parte operativa, poi, i firmatari dell'atto finale, nel ribadire la propria ferma condanna della guerra di aggressione condotta dalla Federazione Russa e l'intento di intensificare i propri sforzi di supporto allo Stato aggredito sul piano diplomatico, finanziario, umanitario e militare, rinviando, appunto, al summenzionato allegato per quanto concerne le azioni concrete intraprese a sostegno dell'Ucraina stessa⁵².

A tanto seguono talune previsioni in cui i firmatari qualificano la guerra di aggressione in parola come causa – unica o concomitante – di una serie di problemi globali già affrontati nei precedenti incontri ministeriali. Sicché la questione ucraina viene rappresentata come un fattore di crisi globale multidimensionale, destinato a incidere in senso deteriore su di una serie di problemi mondiali che i *leaders* del G7 si ripropongono di affrontare. E così, essa viene designata come causa della crisi

⁴⁹ Ivi, p. 5 («We will continue our efforts to ensure that Russia pays for the long term reconstruction of Ukraine and reaffirm that, consistent with our respective legal systems, Russia's sovereign assets in our jurisdictions remain immobilised until Russia pays for the damages it has caused to Ukraine»).

⁵⁰ Si veda il [G7 Trade Ministers' Statement](#) del 4 aprile 2023, parte preambolare («Recent years have been marked by great geopolitical and economic turbulence, which has resulted in disruptions across global supply chains and cross-border movement of people as well as high inflation, hitting developing countries particularly hard. Although Russia's war of aggression against Ukraine, which we continue to condemn in the strongest possible terms, and the COVID-19 pandemic have been the immediate trigger of these crises, we also need to take into account the underlying developments in the international trading system, including prolonged non-market policies and practices. There have also been longer-term structural shifts such as the rapid growth of trade in service sectors and the acceleration of digital transformation and transition to net-zero emissions»).

⁵¹ Si veda l'[atto finale di Hiroshima](#) del 20 maggio 2023, parte preambolare, p. 1 («We are taking concrete steps to: - support Ukraine for as long as it takes in the face of Russia's illegal war of aggression»).

⁵² Ivi, p. 4 («We reaffirm our unwavering support for Ukraine for as long as it takes to bring a comprehensive, just and lasting peace. We issued the G7 Leaders' Statement on Ukraine, and with the clear intention and concrete actions set forth in it, we commit to intensifying our diplomatic, financial, humanitarian and military support for Ukraine, to increasing the costs to Russia and those supporting its war efforts, and to continuing to counter the negative impacts of the war on the rest of the world, particularly on the most vulnerable people»).

economica globale e della correlata inflazione⁵³, della crisi del debito dei Paesi a medio e basso reddito⁵⁴, della crisi del mercato globale e della catena della fornitura di energia, con correlate problematiche ambientali⁵⁵ e della crisi alimentare globale⁵⁶.

Alla luce di tanto, i firmatari dell'atto finale si sono prefissi l'obiettivo di accelerare lo sviluppo di fonti energetiche *green* e di effettuare investimenti pubblici nel settore del gas naturale, con l'intento di ridurre rapidamente la propria dipendenza energetica dalla Russia⁵⁷.

Si sono altresì riproposti di rimuovere gli ostacoli all'esportazione di grano e fertilizzanti – ucraini e russi – opposti dallo Stato aggressore, sostenendo le note iniziative *EU-Ukraine Solidarity Lanes*, *Grain from Ukraine* e *Black Sea Grain Initiative*⁵⁸.

Non manca, poi, una solenne condanna dello Stato aggressore per la continua manipolazione dell'informazione che esso starebbe compiendo a fini propagandistici⁵⁹ e per via della crescente presenza, in territorio africano, delle forze del gruppo armato *Wagner* a esso affiliato, che starebbe incrementando l'instabilità dei Paesi interessati e le violazioni dei diritti umani ivi perpetrate⁶⁰.

Da ultimo, l'atto finale reca talune dichiarazioni indirizzate a Stati terzi: più nello specifico, i firmatari hanno chiesto alla Cina di esercitare pressioni sulla Russia affinché

⁵³ Ivi, p. 7 («The global economy has shown resilience against multiple shocks including the COVID-19 pandemic, Russia's war of aggression against Ukraine, and associated inflationary pressures»).

⁵⁴ Ivi, p. 12 («We remain concerned that serious challenges to debt sustainability are undermining the progress towards the SDGs and low-and middle-income countries are disproportionately affected by Russia's war of aggression against Ukraine and wider global challenges»).

⁵⁵ Ivi, p. 18 («While Russia's war of aggression against Ukraine impacts energy markets and supply chains globally, our goal to achieve net-zero greenhouse gas (GHG) emissions by 2050 at the latest remains unchanged») e 25 («We commit to holistically addressing energy security, the climate crisis, and geopolitical risks. In order to address the current energy crisis caused by Russia's war of aggression against Ukraine and achieve our common goal of net-zero emissions by 2050 at the latest, we highlight the real and urgent need and opportunity to accelerate clean energy transitions also as a means of increasing energy security at the same time»).

⁵⁶ Ivi, p. 31 («Russia's illegal war of aggression against Ukraine has drastically aggravated the global food security crisis»).

⁵⁷ Ivi, p. 26 («It is necessary to accelerate the phase out of our dependency on Russian energy, including through energy savings and gas demand reduction, in a manner consistent with our Paris commitments, and address the global impact of Russia's war on energy supplies, gas prices and inflation, and people's lives, recognizing the primary need to accelerate the clean energy transition. In this context, we stress the important role that increased deliveries of liquefied natural gas (LNG) can play, and acknowledge that investment in the sector can be appropriate in response to the current crisis and to address potential gas market shortfalls provoked by the crisis. In the exceptional circumstance of accelerating the phase out of our dependency on Russian energy, publicly supported investment in the gas sector can be appropriate as a temporary response, subject to clearly defined national circumstances, if implemented in a manner consistent with our climate objectives without creating lock-in effects»).

⁵⁸ Ivi, p. 31 («We reaffirm the importance of the EU-Ukraine Solidarity Lanes and President Zelenskyy's Grain from Ukraine Initiative. We reiterate the critical importance of continued and scaled-up implementation of the UN and Türkiye-brokered Black Sea Grain Initiative (BSGI) in order to further facilitate grain exports from Ukraine and enable stable supply to those in need. We call on Russia to stop threatening global food supplies and to allow the BSGI to operate at its maximum potential and for as long as necessary. We reiterate the importance of ensuring rules-based, open, fair, transparent, predictable, and non-discriminatory trade and avoiding unjustified restrictive trade measures to keep the food and agricultural markets open and call on our G20 partners to do the same»).

⁵⁹ Ivi, p. 47 («We strongly condemn the widespread use of information manipulation and interference by Russia in order to gain support for its war of aggression against Ukraine and to obscure the facts of its aggression»).

⁶⁰ Ivi, p. 62 («We are seriously concerned about the growing presence of the Russia-affiliated Wagner Group forces on the continent and their destabilizing impact and human rights abuses»).

desista dalla propria guerra di aggressione⁶¹ e all'Iran di cessare di fornire supporto a quest'ultima⁶².

Per quanto l'atto finale in questione faccia emergere tutte e tre le suesposte linee di azione perseguite dai partecipanti nella "gestione" della crisi ucraina, la gran parte delle pertinenti misure "operative" risulta spiegata in un allegato *ad hoc* all'atto finale.

13. *La crisi ucraina nel G7 Leaders' Statement on Ukraine allegato all'atto finale del vertice di Hiroshima del 2023* – Il *G7 Leaders' Statement on Ukraine* allegato all'atto finale del vertice di Hiroshima del 2023, reca una serie di misure deliberate dai Paesi partecipanti per contrastare la guerra di aggressione lanciata dalla Federazione Russa nei confronti dell'Ucraina, sostenere quest'ultima nell'esercizio della sua legittima difesa e mitigare i problemi globali – economici e non – cagionati dal conflitto armato in questione⁶³.

Premessa la consueta condanna dell'atto di aggressione, con abbinata richiesta di ritiro immediato della Russia dai territori ucraini occupati⁶⁴, i *leaders* del G7 hanno espresso il loro appoggio al piano di pace presentato dal Presidente ucraino Volodymyr Zelensky⁶⁵, all'uopo richiamando anche la pertinente risoluzione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite del 23 febbraio 2023 dal titolo "*Principles of the Charter of the United Nations underlying a comprehensive, just and lasting peace in Ukraine*"⁶⁶.

Inoltre, i partecipanti hanno manifestato grave preoccupazione per la requisizione e la militarizzazione della centrale termonucleare di Zaporizhzhya⁶⁷ e tutto il loro sostegno all'intrapresa legittima difesa da parte dello Stato aggredito⁶⁸. In aggiunta, hanno assunto la decisione di sostenere il recupero economico-infrastrutturale di tale

⁶¹ Ivi, p. 53 («We call on China to press Russia to stop its military aggression, and immediately, completely and unconditionally withdraw its troops from Ukraine. We encourage China to support a comprehensive, just and lasting peace based on territorial integrity and the principles and purposes of the UN Charter, including through its direct dialogue with Ukraine»).

⁶² Ivi, p. 57 («We express our grave concern regarding Iran's continued destabilizing activities, including the transfer of missiles, unmanned aerial vehicles (UAVs) and related technologies to state and nonstate actors and proxy groups, in breach of UNSCRs including 2231 and 2216. Iran must stop supporting Russia's war of aggression against Ukraine. In particular, we call upon Iran to cease transferring armed UAVs, which have been used to attack Ukraine's critical infrastructure and kill Ukrainian civilians»).

⁶³ Si veda il [G7 Leaders' Statement on Ukraine](#) allegato all'atto finale del vertice di Hiroshima del 2023, p. 1 («Today we are taking new steps to ensure that Russia's illegal aggression against the sovereign state of Ukraine fails and to support the Ukrainian people in their quest for a just peace rooted in respect for international law. We are renewing our commitment to provide the financial, humanitarian, military and diplomatic support Ukraine requires for as long as it takes. We are imposing further sanctions and measures to increase the costs to Russia and those who are supporting its war effort. And we are taking steps to support partners worldwide as they navigate the suffering caused by the Russia's war, including through humanitarian assistance. We are also building on the success of our efforts to ensure that Russia is no longer able to weaponize the availability of energy against us and against the world»).

⁶⁴ Ivi, p. 2 («We urge Russia to stop its ongoing aggression and immediately, completely and unconditionally withdraw its troops and military equipment from the entire internationally recognized territory of Ukraine»).

⁶⁵ Per alcuni approfondimenti, si veda M. MANCINI, *Il conflitto tra Federazione Russa e Ucraina e i limiti posti dal diritto internazionale a un accordo di pace*, in *Rivista di Diritto Internazionale*, 2023, 367 ss. ed, in particolare, 379-380.

⁶⁶ Assemblea Generale, *Principles of the Charter of the United Nations underlying a comprehensive, just and lasting peace in Ukraine*, UN Doc. A/RES/ES-11/6 del 23 febbraio 2023.

⁶⁷ Si veda il *G7 Leaders' Statement on Ukraine* allegato all'atto finale del vertice di Hiroshima del 2023, p. 3 («We express our gravest concern over Russia's grossly irresponsible seizure and militarization of the Zaporizhzhya Nuclear Power Plant»).

⁶⁸ Ivi, p. 4 («We commit to continuing our security assistance to Ukraine as it defends itself against Russia's aggression, tailoring our support to Ukraine's needs»).

Stato, d'intesa con il Fondo Monetario Internazionale ed il Gruppo della Banca Mondiale, e avvalendosi anche della collaborazione della *Multi-Agency Donor Coordination Platform for Ukraine*⁶⁹, nonché di supportarne gli sforzi in punto di riforme anti-corruzione⁷⁰.

A tanto, si sommano altre previsioni dello *Statement* finalizzate a regolare l'apparato sanzionatorio predisposto dai firmatari nei confronti della Federazione Russa. In particolare, essi hanno stabilito:

- di applicare restrizioni al commercio che impediscano alla Russia di avere accesso a beni e materiali utilizzabili a fini bellici, escludendo dalle misure limitative beni di carattere agricolo, medico e umanitario;
- di chiedere a soggetti terzi di interrompere le forniture di materiali bellici a beneficio della Russia;
- di adottare tutte le misure necessarie per impedire che la Russia, anche attraverso il proprio sistema finanziario, possa aggirare le limitazioni innanzi esposte;
- di applicare misure restrittive per impedire che la Russia possa finanziare la propria guerra di aggressione con i proventi della vendita dei suoi prodotti energetici (come gli *export bans* e il *price cap* sul petrolio proveniente da tale Stato);
- di applicare misure restrittive per impedire che la Russia possa finanziare la guerra di aggressione con i proventi derivanti da estrazione e vendita dei diamanti⁷¹.

⁶⁹ Ivi, p. 5 («We welcome the progress made in discussions in the Multi-agency Donor Coordination Platform for Ukraine and reaffirm our intention to further coordinate with Ukraine, partner countries and relevant international organizations. We are committed to addressing Ukraine's recovery needs. We will continue our joint effort to support Ukraine's repair of its critical infrastructure, recovery and reconstruction. We are determined to use the Platform as our primary mechanism to ensure that our assistance and support for reforms are well coordinated, properly sequenced, and mutually reinforcing»).

⁷⁰ Ivi, p. 6 («We welcome the continued determination and efforts of the Ukrainian government and people to combat corruption, and encourage continued implementation of an effective reform agenda that will support good governance and improve investor confidence. We support Ukraine's efforts to advance necessary institution-building as well as substantive legal reform in line with Ukraine's European path, especially in the judicial sector and promotion of the rule of law»).

⁷¹ Ivi, p. 7 («We remain united in imposing coordinated sanctions and other economic actions to further undermine Russia's capacity to wage its illegal aggression. Specifically, we are taking the following measures, consistent with our respective legal authorities and processes and international law: i) We will further restrict Russia's access to our economies. Building on previous measures taken to prevent Russia from accessing inputs in support of sectors key to its military industrial base, we will broaden our actions to ensure that exports of all items critical to Russia's aggression including those used by Russia on the battlefield are restricted across all our jurisdictions, including exports of industrial machinery, tools, and other technology that Russia uses to rebuild its war machine. We will further target those operating in these key sectors, such as manufacturing, construction, and transportation as well as business services. We will starve Russia of G7 technology, industrial equipment and services that support its war machine. We will continue to shield agricultural, medical, and humanitarian products from our restrictive measures and make every effort to avoid potential spillover impacts on third countries. ii) We will further prevent the evasion and circumvention of our measures against Russia, including targeting entities transporting material to the front. We will continue to work through the Russian Elites, Proxies, and Oligarchs (REPO) Task Force and the Enforcement Coordination Mechanism to enhance the effectiveness of our restrictive measures. We are engaging with third countries through which restricted G7 goods, services, or technology may be provided to Russia to strengthen third-countries' understandings of G7 measures. We note and encourage commitments made by these countries to ensure our measures are not circumvented and have the intended effect. iii) We reiterate our call on third parties to immediately cease providing material support to Russia's aggression, or face severe costs. We will reinforce our coordination to prevent and respond to third parties supplying weapons to Russia and continue to take actions against third country actors who materially support Russia's war. iv) We will also work to further curtail Russia's use of the international financial system to further its war in Ukraine. We are prepared to take further measures against those willfully supporting the financing of Russia's war. We are taking steps to further reduce avenues for Russia to circumvent our financial measures including by preventing third-country branches of Russian banks from being used to avoid sanctions. We will continue to take necessary actions against Russia's financial sector

A queste iniziative, poi, si aggiungono altri strumenti sanzionatori volti a costringere lo Stato aggressore a risarcire i danni cagionati allo Stato aggredito, tra cui il congelamento e/o la confisca dei beni ricadenti sotto la giurisdizione dei Paesi del G7 e appartenenti a individui o enti giuridici colpiti dalle sanzioni, nonché l'immobilizzazione dei *sovereign assets* russi, presenti sempre nel territorio dei Paesi partecipanti, fino alla completa riparazione dei summenzionati danni⁷².

I partecipanti, poi, hanno proferito solenne impegno affinché i responsabili dei crimini compiuti in Ucraina rispondano individualmente del loro operato. Allo scopo, essi hanno denunciato la perpetrazione, nel territorio dello Stato aggredito, di violenze sessuali e di genere, deportazioni di massa, nonché la distruzione e il danneggiamento di beni culturali⁷³.

Lo *Statement* si conclude con la manifestazione del supporto dei Paesi partecipanti alle già menzionate iniziative volte a consentire l'esportazione di grano e fertilizzanti provenienti dai Paesi in conflitto, con lo scopo di impedire che la Russia possa utilizzare come strumenti di coercizione politica le forniture di prodotti alimentari⁷⁴.

Da notare che lo *Statement* in questione, proprio come tutti gli altri documenti del G7 esaminati in precedenza, non reca alcuna misura/decisione/iniziativa intesa ad agevolare il dialogo tra i contendenti o a risolvere mediante negoziato o altri strumenti pacifici le relative controversie.

while coordinating to preserve financial channels for essential transactions. v) We will continue to reduce Russia's revenue to finance its illegal aggression by taking appropriate steps to limit Russia's energy revenue and future extractive capabilities, building on the measures we have taken so far, including export bans and the price cap for seaborne Russian- origin crude oil and refined oil products. We have dramatically reduced our reliance on Russian energy and commodities. We are determined to continue on this path so that Russia is no longer able to weaponize energy against us. We will further reduce reliance on civil nuclear and related goods from Russia, including working to assist countries seeking to diversify their supplies. We will also continue efforts to reduce Russia's revenue from metals. Further, we remain committed to upholding the price caps on Russian oil and petroleum products and we will enhance our efforts to counter evasion of these caps while avoiding spillover effects and maintaining global energy supply. vi) In order to reduce the revenues that Russia extracts from the export of diamonds, we will continue to work closely together to restrict trade in and use of diamonds mined, processed or produced in Russia and engage with key partners with the aim of ensuring effective implementation of future coordinated restrictive measures, including through tracing technologies»).

⁷² Ivi, p. 8 («We will continue to take measures available within our domestic frameworks to find, restrain, freeze, seize, and, where appropriate, confiscate or forfeit the assets of those individuals and entities that have been sanctioned in connection with Russia's aggression. We are taking steps to fully map holdings of Russia's sovereign assets immobilized in our jurisdictions»).

⁷³ Ivi, p. 9 («In this context, we reiterate our commitment to holding those responsible to account consistent with international law, including by supporting the efforts of international mechanisms, such as the International Criminal Court (ICC). We strongly condemn the unlawful deportation and transfer of Ukrainians, including children, from the occupied areas of Ukraine to Russia, and will continue to follow the progress of the ICC investigation in this regard, with the utmost attention and call for the return of these children. We also deplore instances of conflict-related sexual and gender-based violence against Ukrainians. We welcome the establishment of the International Centre for the Prosecution of the Crime of Aggression against Ukraine. In addition, welcoming the efforts by the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO) in this context, we underscore the importance of the protection of education of all children, in particular those impacted as well as the preservation of Ukrainian cultural properties and heritage damaged and threatened by the war of aggression»).

⁷⁴ Ivi, p. 10 («We stress that Russia's weaponization of food has compounded economic vulnerabilities, exacerbated already dire humanitarian crises, and escalated global food insecurity and malnutrition to unprecedented levels (...) We will continue to support the export of Ukrainian agri-products including through the EU-Ukraine Solidarity Lanes. In this regard, we support the expansion and extension of the Black Sea Grain Initiative (BSGI) and we call upon Russia to stop threatening global food supplies and allow the BSGI to operate at its maximum potential. We remain committed to the Grain from Ukraine initiative»).

14. *La crisi ucraina negli altri allegati all'atto finale del vertice di Hiroshima del 2023* – La questione ucraina ha trovato spazio altresì nelle altre dichiarazioni di vertice allegata all'atto finale di Hiroshima del 2023. In particolare, essa viene menzionata nel *G7 Leaders' Statement on Economic Resilience and Economic Security* quale fattore di indebolimento – accanto alla pandemia da COVID19 – della catena globale delle forniture⁷⁵.

Inoltre, essa compare nell'*Hiroshima Action Statement for Resilient Global Food Security*, quale causa di aggravamento della perdurante crisi alimentare globale e della conseguente carenza di *food security* a livello mondiale⁷⁶. Da ciò, i Paesi partecipanti hanno dedotto il proprio impegno a sostenere le iniziative – menzionate in precedenza – volte a favorire le esportazioni di grano e fertilizzanti dai Paesi coinvolti nel conflitto, nonché quello a sostenere gli sforzi delle Nazioni Unite per individuare eventuali movimenti illegali del grano⁷⁷.

Da ultimo, la crisi ucraina è stata affrontata nella *G7 Leaders' Hiroshima Vision on Nuclear Disarmament*, in cui i Paesi partecipanti hanno espresso solenne condanna per la ritrovata retorica nucleare dello Stato aggressore⁷⁸, per la sua manifestata intenzione di condurre un *test* nucleare⁷⁹ e per il suo tentativo di appropriarsi degli impianti nucleari ucraini⁸⁰. Ne consegue il richiamo al Paese interessato, affinché si conformi pienamente al nuovo trattato START e alla moratoria sui *test* nucleari⁸¹.

Tali ultime rimozioni, però, sembrano aver sortito effetti quasi controproducenti, se si considera che il 2 novembre 2023 il Presidente Putin ha firmato un atto inteso al ritiro della ratifica russa del *Comprehensive Nuclear-Test-Ban Treaty* del 1996, il quale, in ogni caso, non era – e non è – ancora entrato in vigore⁸².

15. *Conclusioni* – I *leaders* del G7 hanno espresso una posizione ferma e intransigente nei confronti della questione ucraina, condannando senza riserve l'intervento militare compiuto dalla Russia, e qualificandolo come un fattore di crisi globale multidimensionale, che ha contribuito a esacerbare svariati problemi mondiali di ordine politico, economico, finanziario, energetico, climatico e così via.

⁷⁵ Si veda il [G7 Leaders' Statement on Economic Resilience and Economic Security](#) del 20 maggio 2023, p. 1 («The COVID-19 pandemic and Russia's war of aggression against Ukraine has laid bare vulnerabilities in supply chains in countries around the world»).

⁷⁶ Si veda l'[Hiroshima Action Statement for Resilient Global Food Security](#) del 20 maggio 2023, p. 1 («The war in Ukraine has further aggravated the ongoing food security crisis around the world, especially in developing and least developed countries»).

⁷⁷ *Ibidem* («We will be working together to respond to the immediate food security crisis including through: (...) Supporting grain exports from Ukraine and Russia including the expansion and extension of the BSGI, continuation of the EU "Solidarity Lanes" and the restoration of the agricultural sector in Ukraine as well as supporting any UN efforts to identify and evidence illegal movement of grains»).

⁷⁸ Si veda la [G7 Leaders' Hiroshima Vision on Nuclear Disarmament](#) del 19 maggio 2023, p. 1 («Russia's irresponsible nuclear rhetoric, undermining of arms control regimes, and stated intent to deploy nuclear weapons in Belarus are dangerous and unacceptable»).

⁷⁹ *Ivi*, p. 2 («We express our concern over Russia's announcement of its readiness to conduct a nuclear test»).

⁸⁰ *Ivi*, p. 3 («We further express our profound concern over Russia's attempt to control Ukraine's nuclear facilities, which poses serious nuclear safety and security risks and is in total disregard of Ukraine's right under the NPT to pursue peaceful uses of nuclear energy»).

⁸¹ *Ivi*, pagg. 1 («We deeply regret Russia's decision to under mine the New START Treaty, and call on Russia to enable a return to full implementation of the Treaty») e 2 («We call for Russia's adherence to its moratorium on nuclear tests»).

⁸² Per approfondimenti su tale atto si rimanda alla pagina <https://www.euronews.com/2023/11/02/vladimir-putin-signs-russias-withdrawal-from-the-treaty-banning-nuclear-tests>.

A ciò, i Paesi interessati hanno fatto corrispondere un organico *set* di sanzioni a carico dello Stato aggressore, garantendo, al contempo, svariate forme di sostegno allo Stato aggredito, alla sua legittima difesa, alla sua ricostruzione e alle sue iniziative di riforma. Non mancano, poi, misure volte a sostenere i Paesi terzi maggiormente colpiti dagli “effetti collaterali” del conflitto in questione.

Da notare che, in ogni caso, i Paesi del G7 non si sono premurati di organizzare, né di promuovere iniziative politico-diplomatiche volte a facilitare il dialogo tra i contendenti e/o a risolvere con mezzi pacifici le controversie in atto tra loro. Sembra, quindi, che la ricerca di soluzioni di pace tra i contendenti non sia affatto prioritaria nel disegno politico attuale dei Paesi del vertice che, invece, intendono applicare svariate forme di pressione nei confronti della Russia per indurla alla cessazione della propria iniziativa bellica e all’abbandono integrale e incondizionato delle proprie pretese. D’altro canto, un atteggiamento non troppo dissimile sembra aver connotato anche l’azione svolta sul punto, sino a ora, dalle Nazioni Unite, che non hanno esercitato funzioni “conciliative” degne di nota⁸³.

In ogni caso, le numerose e strutturate misure di sostegno – militare e non – all’Ucraina, attuate sino a oggi dai Paesi del G7, hanno fatto sì che questi ultimi acquisissero lo *status* di belligeranti accanto a una delle parti⁸⁴, così divenendo inidonei a svolgere una qualsivoglia credibile azione conciliativa tra i contendenti⁸⁵.

Dicembre 2023

⁸³ Di condotta rinunciataria delle Nazioni Unite, che non hanno compiuto significativi sforzi conciliativi tra i contendenti, per esempio, ricorrendo ai poteri di cui al Cap. VI della Carta, ha parlato U. VILLANI, *Il ripudio della guerra*, in *Mosaico di Pace*, 5 giugno 2022, il quale rileva anzi, «un atteggiamento della maggior parte della Comunità internazionale, con in testa gli Stati Uniti, seguiti dal Regno Unito, dalla Nato, dall’Unione europea e dai suoi Membri, di assoluto disinteresse alla ricerca della pace, se non di costante inasprimento del conflitto». Su questa falsariga anche L. PANELLA, *Il diritto internazionale può favorire la fine del conflitto in Ucraina?*, in *Ordine Internazionale e Diritti Umani*, Focus *Il conflitto in Ucraina*, 2023, 942 ss., che suggerisce, come antidoto a tale “inazione”, un’iniziativa dell’Assemblea Generale fondata sulla nota risoluzione *Uniting for Peace*, ma intesa a spiegare misure fondate nel Cap. VI della Carta per la risoluzione pacifica delle controversie tra i contendenti.

⁸⁴ Tanto è stato autorevolmente sostenuto da U. VILLANI, *Possibili vie di pace per la guerra in Ucraina*, in *La Comunità Internazionale*, 2023, 399-434, ed in particolare 408, il quale, oltretutto, ha sistematicamente posto in luce tutte le condotte tenute da questi Stati che hanno avuto l’effetto di inasprire il conflitto armato in questione.

⁸⁵ Sempre U. VILLANI, *Possibili vie di pace per la guerra in Ucraina*, cit., in particolare 417-420, individua in una mediazione imparziale ed autorevole la più promettente possibilità di una soluzione di pace per il conflitto *de quo*, giacché essa, a differenza di altri strumenti di risoluzione delle controversie internazionali, sarebbe idonea a risolvere altresì le complesse questioni politiche a monte del conflitto medesimo.

Disarmo nucleare e Non-proliferazione al G7 di Hiroshima 2023

Giuseppe Gallo

Dottorando di ricerca in “Diritti e tutele nei mercati globalizzati”, Università degli Studi di Bari Aldo Moro

Relativamente alla visione del cosiddetto gruppo dei sette (comunemente noto anche con la sigla di G7)¹ in materia di non proliferazione e disarmo nucleare², dall'ultimo vertice intergovernativo tenutosi a maggio 2023 nella città di Hiroshima si evince, anzitutto, il solenne impegno da parte di tutti i suoi componenti alla progressiva realizzazione di un mondo caratterizzato dall'assenza di armi nucleari nella sicurezza effettiva, tuttavia, di tutti i membri della comunità internazionale intesa nel suo insieme³.

A tal proposito, viene espressa una ferma condanna nei confronti della minaccia da parte della Federazione Russa di ricorrere all'impiego di siffatte armi⁴ e viene inoltre fortemente contestata la sua intenzione, più volte dichiarata durante il conflitto armato contro l'Ucraina, di procedere con il loro dispiego all'interno del territorio della confinante Bielorussia⁵. Risulta infine definito come particolarmente pericoloso, se non del tutto inaccettabile e, soprattutto, irresponsabile il graduale indebolimento degli strumenti giuridici internazionali posti a controllo della corsa agli armamenti nucleari

¹ Il gruppo dei sette (di solito abbreviato in G7) è un Foro informale di cooperazione internazionale tra i paesi più industrializzati del mondo, consistente in riunioni annuali dei Capi di Stato e di governo di questi per discutere di questioni internazionali di interesse comune. Ne fanno parte i seguenti Stati: Canada, Francia, Germania, Giappone, Italia, Gran Bretagna, Stati Uniti.

² La letteratura di diritto internazionale in tema di disarmo e non proliferazione delle armi di distruzione di massa è ampia; v., su tutti, M. Politi, *Diritto Internazionale e Non Proliferazione Nucleare*, Padova, 1984; A. Miatello, *L'arme nucléaire en droit international*, 1987; B. Roberts, *Weapons Proliferation and World Order: After the Cold War*, The Hague, 1996; M. Bothe, N. Ronzitti, A. Rosas (eds.), *The New Chemical Weapons Convention - Implementation and Prospects*, The Hague, 1998; L. Boisson de Chazournes, P. Sands (eds.), *International Law, the International Court of Justice and Nuclear Weapons*, Cambridge, 1999; G. Den Dekker, *The Law of Arms Control: International Supervision and Enforcement*, Dordrecht, 2001; E. Myjer, *Issues of Arms Control Law and the Chemical Weapons Convention*, Dordrecht, 2001; A. Di Lieto, *Attività nucleari e diritto internazionale*, Napoli, 2005; W. Boothby, *Weapons and the Law of Armed Conflict*, Oxford, 2009; D. Joyner, *International Law and the Proliferation of Weapons of Mass Destruction*, Oxford, 2009; S. Marchisio (ed.), *La crisi del disarmo nel diritto internazionale*, Napoli, 2009; N.A. Sims, *The Future of Biological Disarmament: Strengthening the Treaty Ban on Weapons*, London, 2009; H. Born, B. Gill, H. Hänggi (eds.), *Governing the Bomb Civilian Control and Democratic Accountability of Nuclear Weapons*, Oxford, 2010; D. Joyner, *Interpreting the Nuclear Non-proliferation Treaty*, Oxford, 2011; O. Njølstad, *Nuclear Proliferation and International Order: Challenges to the Non-Proliferation Treaty*, London, 2011; D. Joyner, M. Roscini (eds.), *Non Proliferation Law as a Special Regime: A Contribution to Fragmentation Theory in International Law*, Cambridge, 2012; W. Walker, *A Perpetual Menace: Nuclear Weapons and International Order*, London, 2012; A. Cannone, *Armi vietate, diritto internazionale dei conflitti armati e crimini di guerra*, Bari, 2013; J.D. Fry, *Legal Resolution of Nuclear Non-Proliferation Disputes*, Cambridge, 2013; J.B. Branch, D. Fleck (eds.), *Nuclear Non-proliferation in International Law*, The Hague, 2014; W. Krutzsch, R. Trapp (eds.), *The Chemical Weapons Convention. A Commentary*, Oxford, 2014; G. Nystuen, A.G. Bersagel. (eds.) *Nuclear Weapons under International Law*, Cambridge, 2014; I. Caracciolo, M. Pedrazzi, T. Vassalli di Dachenhausen (eds.), *Nuclear Weapons: Strengthening the International Legal Regime*, The Hague, 2016; S. Casey-Maslen, *A Guide to International Disarmament Law*, London, 2019; Id., *Arms Control and Disarmament Law*, Oxford, 2021; T. Dunworth, A. Hood (eds.), *Disarmament Law Reviving the Field*, London, 2021; E. Myjer, T. Marauhn (eds.), *Research Handbook on International Arms Control Law*, Cheltenham, 2022.

³ La posizione comune assunta dai vari Paesi partecipanti al gruppo all'ultimo Summit annuale svoltosi, per l'appunto, in Giappone, è consultabile al seguente indirizzo: www.g7hiroshima.go.jp/documents/pdf/Leaders_Communique_01_en.pdf.

⁴ P. Haski, *Vladimir Putin punta di nuovo sulla minaccia nucleare*, France Inter, 22 febbraio 2023.

⁵ P. Haski, *Il nuovo ricatto nucleare di Putin passa per la Bielorussia*, France Inter, 27 marzo 2023.

voluto dallo stesso Governo russo⁶ ed il suo concreto tentativo di controllare e gestire gli impianti nucleari presenti nel territorio del nemico⁷. Si pensi, a titolo di esempio, al trattato Start, diretto essenzialmente a limitare e ridurre il numero di armi nucleari a disposizione delle sue parti contraenti, rispetto a cui la Russia ha recentemente esercitato il suo diritto di recesso⁸.

Successivamente, gli Stati in questione ribadiscono l'assoluta importanza di promuovere il pieno rispetto, a livello internazionale, del Trattato di non proliferazione delle armi nucleari del 1968 (NTP), in quanto *pietra angolare* dell'intero regime giuridico internazionale in tema di non proliferazione e disarmo nucleare, nonché principale base giuridica per l'utilizzo dell'energia nucleare a scopi meramente pacifici⁹.

Si sottolinea poi la necessità che tutti gli Stati in possesso delle predette armi provvedano a porre in essere specifiche ed efficaci misure – peraltro già attualmente attuate da taluni Paesi quali Stati Uniti, Francia e Regno Unito – volte a favorire e, allo stesso tempo, assicurare una maggiore trasparenza¹⁰ sulle informazioni inerenti agli armamenti di tipo nucleare oggi esistenti. Si discorre, per esempio, del dovere di detti Stati di fornire precisi e chiari dati concernenti le proprie forze e capacità nucleari¹¹. Tale trasparenza dovrebbe essere incrementata attivamente anche tramite il costante e costruttivo confronto tanto con la società civile quanto con gli Stati non dotati delle armi in oggetto. In questa prospettiva, gli Stati appartenenti al gruppo manifestano notevole preoccupazione per lo sviluppo di programmi nucleari da parte di taluni Stati, come la Cina¹², la Corea del Nord¹³ e l'Iran¹⁴.

⁶ *Test nucleari, Mosca abbandona il Trattato sulla messa al bando. Adesso è ufficiale*, Euronews, 2 novembre 2023.

⁷ P. Haski, *La minaccia russa sui reattori di Zaporiz'zja è la fine di un tabù*, France Inter, 3 luglio 2023.

⁸ Sull'argomento v. gli interessanti spunti di riflessione proposti da F. Sauter, *Russia's Withdrawal from New START*, in *Volkerrechtsblog*, 1 marzo 2023, e M. Xiouri, *On the 'Suspension' of the New START Treaty by Russia*, in *EJIL:Talk!*, 17 marzo 2023.

⁹ Il NTP è stato reso esecutivo, nel nostro Paese, con la l. n. 131 del 24 aprile 1975 entrando definitivamente in vigore il 2 maggio dello stesso anno. Esso consta di un preambolo e di undici articoli che sono stati appositamente rubricati, tanto nella prassi quanto in dottrina, sotto tre pilastri: non proliferazione, disarmo ed utilizzo pacifico dell'energia nucleare. Tale Trattato, come si evince dallo stesso preambolo, si propone di ridurre le tensioni e di rafforzare la fiducia e la cooperazione internazionale in modo da creare le condizioni, in futuro, per una definitiva interruzione della produzione e diffusione delle armi nucleari.

¹⁰ Sul recente affermarsi del principio di trasparenza nell'ordinamento giuridico internazionale v. A. Bianchi, A. Peters (eds.), *Transparency in International Law*, Cambridge, 2013, in particolare M. Sossai, *Transparency as a Cornerstone of Disarmament and Non-proliferation Regimes*, cit., pp. 392-416.

¹¹ I comunicati rilasciati al termine dei vertici ministeriali relativi alle singole questioni tematiche sono disponibili su www.g7hiroshima.go.jp/en/documents.

¹² *Aumentano le armi nucleari nel mondo. In testa alla classifica Russia e Cina*, Euronews, 29 marzo 2023.

¹³ Riguardo alla Corea del Nord, il Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite ha adottato numerose sanzioni, ai sensi dell'art. 41 della Carta ONU, ritenendo che le attività di sviluppo di armi nucleari da parte dello Stato in discorso costituiscano una evidente minaccia alla pace ai sensi dell'art. 39 della Carta stessa. Si tratta delle risoluzioni n. 1718 del 14 ottobre 2006 e n. 1874 del 12 giugno 2009, le quali prevedono l'embargo sulle armi e le altre componenti che possono concorrere al programma nazionale di proliferazione nucleare in corso.

¹⁴ Rispetto all'Iran invece, il Consiglio di sicurezza ha imposto l'embargo sulle armi e tutti gli altri strumenti suscettibili di contribuire al programma iraniano di proliferazione nucleare con le risoluzioni n. 1737(2006), n. 1747(2007), n. 1803(2008), n. 1835(2008) e n. 1929(2010). Lo Stato colpito dai provvedimenti è stato più volte ritenuto responsabile dal Consiglio di violazione del regime sanzionatorio imposto a suo carico.

Ancora, essi riconoscono la reale importanza di rispettare le linee guida per la gestione del plutonio a fini pacifici (INFCIRC 549)¹⁵ adottate, in passato, dall'Agenzia internazionale per l'energia atomica (AIEA)¹⁶ e si pronunciano con vigore a favore del rafforzamento dell'osservanza sia della Convenzione sulle armi biologiche del 1972 (BWC)¹⁷ che di quella sulle armi chimiche del 1993 (CWC)¹⁸.

Per ultimo, si domanda, per un verso, l'inizio immediato di negoziati diretti alla conclusione di un trattato che vieti la produzione di materiale fissile finalizzato alla costruzione e distribuzione di armi o di altri dispositivi esplosivi nucleari¹⁹ e, per altro verso, si incoraggia l'entrata in vigore, sul piano dell'ordinamento giuridico internazionale, del Trattato sulla messa al bando totale degli esperimenti nucleari (CTBT)²⁰, il quale impone il divieto di condurre test nucleari in qualsiasi ambiente.

In conclusione, attraverso una raggiunta posizione comune, è possibile osservare come gli Stati G7 ribadiscano sostanzialmente la tesi secondo cui l'utilizzo di qualsiasi tipologia di arma nucleare deve ritenersi inammissibile e la sussistenza delle suddette armi appare meramente preordinata ai soli scopi di difesa e di deterrenza. Viene riaffermata, dunque, a ben vedere, la rilevanza di incentivare e perseguire, in una dimensione prevalentemente multilaterale, ogni sforzo diplomatico in tema di disarmo e non proliferazione nucleare che abbia lo scopo fondamentale di creare, mediante un approccio prevalentemente realistico e pragmatico, un mondo più stabile e sicuro.

Dicembre 2023

¹⁵ Le summenzionate linee guida sono rinvenibili, in lingua inglese, su www.iaea.org/sites/default/files/infcirc549.pdf.

¹⁶ L'Agenzia Internazionale per l'Energia Atomica (*International Atomic Agency*) è un'organizzazione internazionale di natura scientifico tecnologica autonoma con sede a Vienna. Nonostante il suo nome non si tratta, a ben guardare, di un'Agenzia specializzata delle Nazioni Unite sebbene essa mantenga strette relazioni con l'Organizzazione e appartenga, di fatto, alla "famiglia Onu". Tra le Convenzioni degne di nota concluse nell'ambito della stessa, particolare importanza assume la Convenzione di Vienna sulla protezione fisica del materiale nucleare del 1980, entrata in vigore a partire dall'8 febbraio 1980. Il principale compito dell'Agenzia in parola è quello di verificare, mediante il suo articolato sistema di controllo e di monitoraggio, che gli Stati rispettino i loro impegni in materia di disarmo e non proliferazione e usino le strutture e il materiale nucleare esclusivamente per fini pacifici.

¹⁷ La Convenzione sulle armi biologiche del 1972 proibisce espressamente la messa a punto, l'accumulazione, l'acquisto e la conservazione di qualsivoglia arma batteriologica o microbiologica. Di particolare rilevanza sembra essere il suo art. VI il quale consente ad ogni Stato parte venuto a conoscenza di una presunta violazione della Convenzione da parte di un altro Stato contraente di presentare ricorso – contenente naturalmente tutte le prove possibili della sua fondatezza – al Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite. Qualora il Consiglio accerti, attraverso il ricorso proposto, che uno Stato contraente si sia trovato, di fatto, esposto ad un pericolo discendente dalla violazione della Convenzione, ogni altro Stato parte ha l'obbligo di fornire assistenza a tale Stato, ove questo la richieda.

¹⁸ La Convenzione sul divieto di armi chimiche, conclusa a Parigi il 13 gennaio 1993, vieta – in qualsiasi circostanza e, pertanto, presumibilmente anche a titolo di rappresaglia – l'acquisizione, l'immagazzinamento la detenzione e l'impiego di armi chimiche. Essa è entrata in vigore, sul piano dell'ordinamento giuridico internazionale, dal 29 aprile 1997 ed è stata resa esecutiva, in Italia, con la l. n. 496 del 18 novembre 1995.

¹⁹ Vedi altresì <https://www.mofa.go.jp/files/100461251.pdf>.

²⁰ Il Trattato in commento vieta tutte le esplosioni nucleari, sia per scopi militari che per finalità pacifiche e si compone di un preambolo, 17 articoli, due allegati e un ultimo protocollo con due allegati.