



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 1-2025



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 Direzione Generale per la Diplomazia Pubblica e Culturale 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 Ingravalle**, *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. **Claudio Di Turi**, *Università della Calabria*; Prof.ssa **Elena Fasoli**, *Università degli Studi di Trento*; 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. **Gianpaolo Maria Ruotolo**, *Università degli Studi di Foggia*; 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*; Prof. **Roberto Virzo**, *Università degli Studi di Messina*.

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 1-2025

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 2025 Editoriale Scientifica srl
Via San Biagio dei Librai, 39
89138 - Napoli
ISBN 979-12-235-0313-3

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)

ELENA FASOLI – La 29a Conferenza delle Parti della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sul cambiamento climatico (Baku, 2024): la “COP della finanza”.

ISABELLA SALSANO – Dai principi alle responsabilità concrete: un’analisi critica della risoluzione 2764 del Consiglio di sicurezza ONU sulla protezione dei bambini nei conflitti armati.

FRANCESCA PERRINI – L’adozione del *Patto per il futuro* in ambito ONU: dall’ambizione all’utopia il passo è stato breve.

ADELE DEL GUERCIO – La 16a Conferenza delle Parti della Convenzione delle Nazioni Unite per combattere la desertificazione (UNCCD Cop16 – Riyadh, Arabia Saudita, 2-13 dicembre 2024).

SERGIO MATTARELLIA – Intervento del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella alla Cerimonia di consegna dell’onorificenza accademica di Dottore honoris causa dall’Università di Aix-Marseille: «L’ordre international entre règles, coopération, compétition et nouveaux expansionnismes».

BRUNO NASCIMBENE – Riflessioni sui valori comuni ai Paesi membri dell’Unione e sul contributo della Corte di giustizia.

ANNA PITRONE – La sicurezza dell’Unione europea secondo Tusk: una priorità del semestre polacco di presidenza del Consiglio UE.

PIETRO GARGIULO – La *Declaration on a common understanding of international law in cyberspace* del Consiglio dell’Unione europea.

GIANPAOLO MARIA RUOTOLO – *Undiscovered Country*: tariffe doganali, unilateralismo e diritto internazionale.

ALAN AMADIO – La 23a sessione dell’Assemblea degli Stati Parte allo Statuto di Roma: quale futuro per la Corte Penale Internazionale?

CRISEIDE NOVI – Il *ReArm Europe Plan/Readiness 2023* e il percorso verso la costruzione di una Unione europea della difesa.

PIETRO GARGIULO – Nazioni Unite, multilateralismo e *global governance*: a proposito del recente dibattito al Consiglio di sicurezza (I).

COSTANZA AMENDOLITO – Il Consiglio di sicurezza e la situazione nella RDC: la risoluzione 2773 e i suoi effetti.

ALESSANDRO BASSETTI – When old friends grow distant, find new ones: the European Commission flies to Delhi.

PIERO PENNETTA – Considerazioni sul primo Summit fra Unione europea e Asia centrale.

MARIAIDA CRISTARELLA ORISTANO – La protezione dei diritti fondamentali nel regolamento dell’Unione europea sull’intelligenza artificiale.

GIOVANNA COLETTA – Sustainable development and EU competition law: The complex pursuit of equilibrium between economic objectives and environmental and social imperatives.

- [ELENA VALENTE](#) – The Veto Initiative (UNGA Resolution 76/262): Assessing Its Effectiveness, Challenges, and Scope for Improvement.
- [FRANCESCA DI GIANNI](#) – Il nuovo EU Blueprint per la cibersicurezza: il progetto di rafforzamento del coordinamento dell'Unione europea avverso le crisi informatiche.
- [ELISA TINO](#) – Le ragioni delle recenti tensioni fra India e Pakistan: la Questione del Kashmir.
- [ALICE CIVITELLA](#) – La militarizzazione dell'intelligenza artificiale nel contesto internazionale: alcune riflessioni sulla Risoluzione 79/239 dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite.
- [ANDREA PROFETA](#) – L'affanno “dell'ultimo banco” tra transizione sostenibile e competitività: il Piano d'azione per l'industria automobilistica europea.
- [RICCARDO SESSA](#) - «Tutta colpa dell'ONU? È solo una foglia di fico». Intervista all'Ambasciatore Riccardo Sessa, Presidente della SIOI, di Franco Cattaneo. *L'Eco di Bergamo*, 1° giugno 2025.
- [PIETRO GARGIULO](#) – Nazioni Unite, multilateralismo e *global governance*: a proposito del recente dibattito al Consiglio di sicurezza (II).
- [ALESSIA LUBRANO](#) – The Ocean and Human Rights: Remarks on the Latest Report of the UN Special Rapporteur on the Human Right to a Clean, Healthy and Sustainable Environment.

Presentazione del Working Paper

Il presente *working paper* raccoglie i venticinque contributi apparsi nel periodo da gennaio a giugno 2025 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 temi di interesse prioritario per la politica estera italiana, con un approccio allo stesso tempo scientifico/accademico e divulgativo.

Il punto di riferimento principale delle analisi diffuse attraverso l'Osservatorio sono le organizzazioni internazionali, sia universali sia regionali, che ancora oggi, nonostante le forti critiche al multilateralismo, con le loro attività, restano un punto di riferimento di estrema importanza per l'approfondimento di temi di grande interesse per gli studiosi di politica, diritto, economia etc. In tal senso l'Osservatorio è uno strumento multidisciplinare il cui scopo è di contribuire all'analisi dei principali temi della realtà internazionale attuale in coerenza con le 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.

Tra i contributi pubblicati nel presente *Working Paper* ci piace, anzitutto, segnalare due, entrambi dedicati al tema del multilateralismo e sul ruolo dell'ONU nella fase attuale delle relazioni internazionali. Il primo è l'intervento del Presidente della Repubblica, Sergio Mattarella, in occasione della Cerimonia di consegna dell'onorificenza accademica di Dottore *honoris causa* dell'Università Aix-Marseille; il secondo è l'intervista di Franco Cattaneo all'Amb. Riccardo Sessa, Presidente della SIOI, pubblicata sull'*Eco di Bergamo* il 1° giugno 2025.

L'ONU, il multilateralismo e le sfide attuali alla cooperazione internazionale sono stati oggetto di numerosi altri lavori che si sono occupati sia del dibattito svoltosi al Consiglio di sicurezza nel febbraio 2025, su iniziativa della Cina, sul tema *Maintenance of international peace and security: practicing multilateralism, reforming and improving global governance*, sia di specifiche altre questioni tra le quali segnaliamo: il cambiamento climatico; la desertificazione; il rapporto tra tariffe doganali, unilateralismo e diritto internazionale; il Patto per il futuro; la risoluzione 76/262 sulla "Veto Initiative".

Sempre in relazione alle attività dell'ONU, l'Osservatorio si è occupato di altre tematiche tra le quali ricordiamo: la protezione dei bambini nei conflitti armati; la militarizzazione dell'intelligenza artificiale; la situazione nella Repubblica Democratica del Congo; il legame tra la protezione dell'ambiente marino e il godimento dei diritti umani.

Le attività dell'Unione europea nel difficile contesto internazionale attuale sono state oggetto di numerose analisi che hanno messo in rilievo temi di grande interesse per quanto concerne l'approfondimento dell'integrazione dell'ente sovranazionale. Tra questi segnaliamo: l'affermazione dei valori comuni dell'UE attraverso la giurisprudenza della Corte di giustizia; la sicurezza come questione prioritaria del semestre polacco di presidenza del Consiglio dell'Unione; la posizione comune degli Stati membri sull'applicazione del diritto internazionale nel dominio cibernetico; gli sviluppi in materia di difesa in relazione al *ReArm Europe Plan/Readines*; le iniziative volte a stabilire legami più stretti tra UE e India; i risultati del primo vertice tra l'UE e i Paesi dell'Asia Centrale; la protezione dei diritti fondamentali nel contesto della disciplina UE in materia di intelligenza artificiale; lo sviluppo sostenibile e il diritto europeo in materia di concorrenza; le iniziative di coordinamento dell'UE per combattere le crisi informatiche; il piano di azione dell'UE per l'industria automobilistica europea.

Infine, nel semestre al quale questo *Working Paper* fa riferimento, l'Osservatorio si è occupato di due questioni internazionali non solo di attualità ma anche di sicuro interesse: la prima concerne il futuro della Corte penale internazionale analizzato attraverso il confronto nell'ambito della 23^a Assemblea degli Stati parte dello Statuto di Roma; la seconda riguarda il riemergere delle tensioni tra India e Pakistan per l'atavica questione del Kashmir.

Ancora una volta approfittiamo dell'occasione della pubblicazione del presente *Working Paper* per ringraziare – a nome della SIOI, di tutte le istituzioni universitarie e di tutti i ricercatori coinvolti nel progetto dell'Osservatorio – l'Unità di Analisi, Programmazione, Statistica e Documentazione Storica della Direzione Generale per la diplomazia pubblica e culturale del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, per il sostegno, anche di carattere finanziario, alla pubblicazione dell'Osservatorio Osorin.

Pietro Gargiulo, Ivan Ingravallo

La 29^a Conferenza delle Parti della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sul cambiamento climatico (Baku, 2024): la “COP della finanza”

Elena Fasoli

Professoressa associata di Diritto internazionale, Università degli Studi di Trento

Dall’11 al 22 novembre 2024 si è tenuta la ventinovesima Conferenza delle Parti della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sul cambiamento climatico (UNFCCC)¹. La COP di Baku ha rappresentato un passo significativo nel rafforzamento dei finanziamenti per l’azione climatica, tanto da essere definita la “COP della finanza”. Tra i principali risultati della COP si segnala l’adozione di un nuovo obiettivo collettivo in materia di finanziamento climatico (*New Collective Quantified Goal on Climate Finance*, NCQG). Le origini di tale obiettivo risalgono al 2009, quando, nonostante l’incapacità di adottare un accordo vincolante che sostituisse il Protocollo di Kyoto, i Paesi sviluppati si erano impegnati a mobilitare annualmente 100 miliardi di dollari entro il 2020 (obiettivo successivamente posticipato al 2025) a favore dei Paesi in via di sviluppo. Questo finanziamento era destinato a supportare azioni di mitigazione, adattamento e trasparenza nell’implementazione.

Tuttavia, i Paesi sviluppati non hanno rispettato l’obiettivo entro il 2020, raggiungendolo per la prima volta solo nel 2022, secondo i dati forniti dall’Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico². Nel frattempo, la Conferenza delle Parti dell’Accordo di Parigi (CMA) ha istituito un programma di lavoro per definire un nuovo NCQG da applicare al periodo successivo al 2025³. Questo è stato fondamentale per indirizzare le attività che hanno condotto alla COP di Baku nel 2024.

La decisione della COP29 sul NCQG, basata anche sulle proposte dell’Unione europea⁴, definisce un obiettivo generale per i flussi di investimento globali entro il 2035, affiancato da un obiettivo specifico di mobilitazione e sostegno ai Paesi in via di sviluppo. La decisione invita tutti gli attori, pubblici e privati, a collaborare per incrementare i finanziamenti, mobilitando risorse da ogni fonte possibile, fino a raggiungere almeno 1.300 miliardi di dollari all’anno entro il 2035⁵. Inoltre, il nuovo obiettivo rafforza l’impegno dei Paesi sviluppati, aumentando l’obiettivo annuale di risorse finanziarie mobilitate dagli attuali 100 miliardi di dollari ad almeno 300 miliardi di dollari entro il

¹ Inoltre, si sono svolte la diciannovesima sessione della Conferenza delle Parti che agisce in qualità di riunione delle Parti del Protocollo di Kyoto (CMP) e la sesta sessione della Conferenza delle Parti che agisce in qualità di riunione delle Parti dell’Accordo di Parigi (CMA).

² OECD, *Climate Finance Provided and Mobilised by Developed Countries in 2013-2022, Climate Finance and the USD 100 Billion Goal*, 2024, p. 3.

³ Decision 9/CMA.3, *New Collective Quantified Goal on Climate Finance*, FCCC/PA/CMA/2021/10/Add.3, par. 3.

⁴ *Submission by Belgium and the European Commission on behalf of the European Union and its Member States: EU’s views on the 2024 work plan for the New Collective Quantified Goal on climate finance*, 2024, <https://www4.unfccc.int/sites/SubmissionsStaging/Documents/202401301702---BE-2024-01-30%20EU%20submission%20on%20the%20NCQG%20workplan%20for%202024.pdf>.

⁵ Draft Decision -/CMA.6, *New Collective Quantified Goal on Climate Finance*, FCCC/PA/CMA/2024/L.22, par. 7.

2035⁶. I Paesi sviluppati sono chiamati a guidare questo sforzo, mentre quelli in via di sviluppo sono incoraggiati a contribuire su base volontaria⁷.

L'adozione di questa decisione, avvenuta durante l'ultima sessione plenaria della CMA, ha generato forti critiche da parte dei Paesi in via di sviluppo, con l'India che ha espresso un chiaro dissenso. Innanzitutto, ha denunciato un'ingiustizia procedurale, sottolineando di avere informato sia la Presidenza che il Segretariato della sua intenzione di rilasciare una dichiarazione prima della formalizzazione del consenso. Tuttavia, tale richiesta non è stata presa in considerazione, un fatto che l'India ha definito un "incidente sfortunato". Sul piano sostanziale, l'India ha respinto l'intero obiettivo, ritenendo "altamente problematica" l'indicazione che i Paesi in via di sviluppo contribuiscano su base volontaria. Questa posizione mette in evidenza le tensioni persistenti tra i Paesi sviluppati e quelli in via di sviluppo, legate alla questione dell'equa distribuzione delle responsabilità finanziarie. Al contrario, l'UE ha accolto favorevolmente l'obiettivo, definendolo l'inizio di una "nuova era" per il finanziamento climatico⁸.

Un altro importante risultato della COP di Baku è stato la finalizzazione di aspetti chiave per l'attuazione degli "approcci cooperativi di mercato" previsti dall'art. 6, paragrafi 1-4, dell'Accordo di Parigi. Questi includono il mercato del carbonio e il meccanismo per lo sviluppo sostenibile, successore del *Clean Development Mechanism* introdotto dal Protocollo di Kyoto⁹. Questi meccanismi di mercato, inizialmente osteggiati dai Paesi in via di sviluppo e tuttora oggetto di critiche, mirano a sostenere il raggiungimento degli obiettivi dell'Accordo di Parigi in modo più efficiente.

Dal Vertice di Glasgow in poi, molte questioni fondamentali legate a tali meccanismi erano state affrontate, come il problema del c.d. "doppio conteggio" delle unità di mitigazione e il coordinamento con i meccanismi di mercato esistenti al di fuori dell'Accordo di Parigi¹⁰. Tuttavia, altre questioni, altrettanto tecniche, erano rimaste in sospeso. Tra queste, spiccava il dibattito sulla natura "transazionale" o meno dei registri relativi ai "risultati di mitigazione trasferiti a livello internazionale" (ITMOs), ossia le unità di riduzione delle emissioni scambiate tra Paesi. L'Unione europea e il gruppo dei Paesi meno sviluppati (LDCs) hanno sempre sostenuto la possibilità di trasferire gli ITMOs tra i diversi registri nazionali, concependoli come una sorta di sistema bancario globale, in cui è possibile trasferire crediti di emissione da un conto all'altro in modo immediato e tracciato. Questo approccio favorirebbe la creazione di un sistema interconnesso, facilitando gli scambi e migliorando la trasparenza. Gli Stati Uniti, al contrario, hanno sempre favorito un approccio più decentralizzato, opponendosi alla trasferibilità degli ITMOs tra Paesi. Hanno proposto invece che i registri nazionali raccolgano informazioni sulle transazioni in modo separato, mantenendo ogni sistema indipendente.

⁶ Ivi, par. 8.

⁷ Ivi, par. 9.

⁸ IIISD, *Earth Negotiations Bulletin, Summary of the 2024 Baku Climate Change Conference: 11-22 November 2024*, p. 4.

⁹ Per i dettagli si rinvia a [E. Fasoli, La 25° Conferenza delle Parti della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sul cambiamento climatico \(Madrid, 2019\): molti rinvii e qualche speranza](#), in Osorin 2020.

¹⁰ Per i dettagli si rinvia a [E. Fasoli, La 26° Conferenza delle Parti della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sul cambiamento climatico \(Glasgow, 2021\): so close yet so far](#), in Osorin 2021.

Il testo adottato a Baku, non privo di incertezze, sembra favorire una soluzione che combina gli elementi di entrambe le opzioni in discussione. Da un lato, esso prevede che i registri delle Parti partecipanti siano collegati a un registro internazionale, consentendo così il trasferimento di ITMOs e garantendo l'interoperabilità tra i vari sistemi¹¹. Dall'altro, include un riferimento a registri non "transazionali", prevedendo che il Segretariato possa offrire servizi che consentano a una Parte di emettere unità e autorizzarne l'uso¹². Questa soluzione potrebbe agevolare i Paesi che preferiscono sistemi meno complessi o non transazionali, offrendo loro un meccanismo alternativo per partecipare agli scambi di crediti di carbonio. Tuttavia, alcuni hanno definito questa impostazione un "compromesso disordinato" per la gestione dei registri e il monitoraggio dei trasferimenti di unità¹³.

Nonostante le critiche, ora che le principali questioni tecniche sembrano risolte¹⁴, le Parti potranno avviare il processo di registrazione, emissione e trasferimento dei crediti di carbonio, un passo significativo verso l'operatività degli approcci cooperativi di mercato previsti dall'Accordo di Parigi.

Infine, è importante sottolineare che le decisioni adottate a Baku non includono riferimenti significativi ai combustibili fossili. Questo evidenzia l'assenza di misure concrete volte a promuovere una transizione energetica lontana dai combustibili fossili, nonostante uno dei risultati significativi della COP28 di Dubai fosse stato proprio l'inserimento, nel testo del primo aggiornamento periodico sugli obiettivi dell'Accordo di Parigi (noto come *Global Stocktake*), di un riferimento all'allontanamento progressivo (*transitioning away*) da essi¹⁵. Tale mancanza riflette le difficoltà nel mantenere e reiterare gli impegni presi da una COP all'altra.

A fronte di questi limiti strutturali nel processo negoziale delle COP, è rilevante la recente richiesta di riforma avanzata da figure di spicco, come l'ex-Segretario generale dell'ONU Ban Ki-moon e l'ex-Segretaria esecutiva della UNFCCC Christiana Figueres. La proposta prevede di trasformare le COP in incontri più ristretti, frequenti e orientati alla ricerca di soluzioni, in cui i Paesi rendano conto dei progressi compiuti e siano responsabilizzati in base alle più recenti conoscenze scientifiche. In tali incontri, l'attenzione sarebbe posta su soluzioni in settori chiave: finanza, tecnologia ed equità¹⁶.

Gennaio 2025

¹¹ Draft Decision -/CMA.6, *Guidance related to cooperative approaches referred to in Article 6, paragraph 2, of the Paris Agreement and in decision 2/CMA.3*, FCCC/PA/CMA/2024/L.15, par. 49.

¹² Ivi, par. 50.

¹³ Carbon Brief, *COP29: Key Outcomes Agreed at the UN Climate Talks in Baku*, <https://www.carbonbrief.org/cop29-key-outcomes-agreed-at-the-un-climate-talks-in-baku/>.

¹⁴ Un altro aspetto importante riguarda il compito affidato al Segretariato di rendere pubbliche le "incongruenze" rilevate relativamente alle informazioni fornite dalle Parti sulle unità di riduzione scambiate (Draft Decision -/CMA.6, *Guidance related to cooperative approaches referred*, cit., par. 29).

¹⁵ Decision 1/CMA.5, *Outcome of the First Global Stocktake*, UN Doc. FCCC/PA/CMA/2023/16/Add.1, par. 28(d): «Calls on Parties to contribute to the following global efforts [t]ransitioning 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».

¹⁶ *Open Letter on COP reform to All States that are Parties to the Convention*, <https://www.clubofrome.org/cop-reform-2024/>, 15 novembre 2024.

Dai principi alle responsabilità concrete: un'analisi critica della risoluzione 2764 del Consiglio di sicurezza ONU sulla protezione dei bambini nei conflitti armati

Isabella Salsano

Dottoranda di ricerca in Diritto internazionale, Università del Salento

1. Introduzione: l'importanza della protezione dei minori nei conflitti armati

– La risoluzione 2764¹, adottata all'unanimità dal Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite il 20 dicembre 2024 su proposta di Malta – che presiede il *working group* su bambini e conflitti armati – rappresenta, almeno in apparenza, un ulteriore tentativo di rafforzare il quadro internazionale volto alla protezione dei bambini nei contesti di conflitto armato.

Questo strumento si inserisce in una tradizione normativa consolidata di risoluzioni tematiche, inaugurata dalla storica risoluzione 1261 del 1999², che ha sancito per la prima volta il riconoscimento formale dei diritti dei minori nei contesti bellici e la necessità di salvaguardarli dalle conseguenze devastanti delle guerre. In essa il Consiglio di sicurezza, dopo aver espresso grave preoccupazione riguardo al diffuso impatto dei conflitti armati sui bambini e alle conseguenze a lungo termine per il loro sviluppo, condannava con fermezza il reclutamento di minori e il loro coinvolgimento come bersagli di atti illeciti in violazione del diritto internazionale, esortando tutte le parti coinvolte a garantire il rispetto dei diritti fondamentali, sia nel corso dei negoziati di pace sia nelle fasi successive al conflitto.

La nuova risoluzione 2764 riafferma i suddetti elementi fondamentali³, quali la condanna delle violazioni gravi dei diritti umani, il divieto del reclutamento e del ricorso ai bambini nei conflitti e la necessità di garantire la continuità delle capacità di protezione nelle missioni di pace delle Nazioni Unite. Tuttavia, nonostante queste dichiarazioni di intenti, essa manca di affrontare – o anche solo di menzionare – in modo specifico le crisi umanitarie più gravi attualmente in corso, tra cui quelle a Gaza e in Ucraina, evidenziando così un divario significativo tra la retorica e l'effettiva capacità di risposta del sistema multilaterale, in particolare nel contesto geopolitico attuale, segnato da violazioni senza precedenti.

L'apparente discrepanza tra le affermazioni generali della risoluzione e le attuali e urgenti realtà sul campo in specifiche zone di conflitto sarà affrontata in questo commento. La risoluzione, pur essendo lodevole nel suo intento di affrontare le violazioni del diritto internazionale, umanitario e dei diritti umani, nei confronti dei bambini nei contesti armati, non può essere considerata una risposta veramente esaustiva a tale situazione. L'omissione di conflitti specifici – *in primis* quelli sopra citati –, nonostante i rapporti

¹ UN Doc. S/RES/2764, adottata il 20 dicembre 2024. Per il testo completo v. [Resolution 2764 \(2024\)/united nations documents](#).

² UN Doc. S/RES/1261, adottata il 25 agosto 1999. Per il testo completo v. [S/RES/1261\(1999\)united nations documents/www.undocs.org](#).

³ V. CHERNOBUK, *International Legal Standards for the Protection of Children Rights in the Conditions of Armed Conflicts*, in *Analytical and Comparative Jurisprudence*, 2023.

dettagliati del Segretario generale delle Nazioni Unite Antonio Guterres, che evidenziano gravi violazioni documentate, costituisce una criticità significativa.

2. Il contesto: crescente vulnerabilità dei bambini nei conflitti contemporanei

– Il 2023 e il 2024 sono stati anni particolarmente drammatici per i minori coinvolti nei conflitti armati, come emerge dai pertinenti rapporti annuali del Segretario generale delle Nazioni Unite⁴. Secondo quanto rilevato, nel 2023 sono state registrate 32.990 violazioni gravi nei confronti dei minori, con un aumento del 23% rispetto all'anno precedente, includendo 5.301 uccisioni e 6.348 casi di mutilazione, cifre che riflettono l'impatto drammatico degli scontri armati in territori come Gaza, l'Ucraina, il Myanmar e la regione del Sahel. Di particolare gravità sono le situazioni nella Striscia di Gaza, dove il ricorso ad armi esplosive in aree densamente popolate ha portato ad un impressionante numero di vittime tra i bambini e, parallelamente, in Ucraina, teatro di attacchi indiscriminati contro scuole, ospedali e infrastrutture civili. In entrambi i casi il diniego sistematico dell'accesso agli aiuti umanitari ha provocato lo sfollamento forzato di minori e il loro coinvolgimento nel conflitto.

In ottemperanza alle previsioni della Convenzione sui diritti del fanciullo del 1989 e del susseguente Protocollo opzionale sul coinvolgimento dei minori nei conflitti armati del 2000⁵, il Consiglio di sicurezza, con la già menzionata risoluzione 1261 del 1999, evidenziava la necessità di proteggere i minori di 18 anni dal reclutamento forzato e da qualsiasi tipo di coinvolgimento in conflitti o gruppi armati⁶. Ciononostante, il mancato riferimento esplicito a cosa si intenda per “partecipazione diretta alle ostilità”, ha condotto ad interpretazioni contrastanti nella pratica. In seguito, la risoluzione 1612 del 2005 ha avuto particolare rilievo poiché ha stabilito il *Monitoring and Reporting Mechanism* (MRM), allo scopo di tener traccia delle gravi violazioni dei diritti umani dei bambini durante i conflitti armati. Lo strumento ha però incontrato numerose difficoltà di implementazione dovute ad applicazioni arbitrarie dello stesso⁷, le quali determinavano conseguenze negative in termini di tutela dei minori vulnerabili.

Le risoluzioni hanno anche introdotto la cosiddetta pratica *naming and shaming* delle parti responsabili di gravi violazioni, con l'obiettivo di accrescere la responsabilità e scoraggiare futuri abusi individuando pubblicamente i nomi dei responsabili di atti di violenza contro i bambini in zone di conflitto. La risoluzione ha inoltre ampliato il novero degli individui colpevoli di tali atti contro minori, includendo coloro che uccidono,

⁴ *Promotion and protection of the rights of children - Children and armed conflict Report of the Secretary-General*, UN Doc. A/77/895-S/2023/363, 5 giugno 2023; *Promotion and protection of the rights of children - Children and armed conflict Report of the Secretary-General*, UN Doc. A/78/842-S/2024/384, 3 giugno 2024.

⁵ Per riferimenti più completi sul protocollo vedi [Optional Protocol on the Involvement of Children in Armed Conflict – Office of the Special Representative of the Secretary-General for Children and Armed Conflict](#), V. anche M. HAPPOLD, *The Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the Involvement of Children in Armed Conflict*, in *Yearbook of International Humanitarian Law*, 2000, pp. 226-244, e D. HELLE, *Optional Protocol on the involvement of children in armed conflict to the Convention on the Rights of the Child*, in *International Review of the Red Cross*, 2000, pp. 797-823.

⁶ M. DRUMBL, J. BARRETT, *Introduction to the Research Handbook on Child Soldiers*, Cheltenham, 2019.

⁷ S. HODGSON, *Whose Action Plan? An Analysis of the UN Security Council Resolution 1612 Action Plan and Monitoring and Reporting Mechanism in Nepal*, in *Journal of Human Rights Practice*, 2012, pp. 164-186.

mutilano o abusano sessualmente dei bambini durante i conflitti armati, riflettendo il costante impegno del Consiglio di sicurezza nell'affrontare la protezione dei bambini in tali situazioni come una questione critica di sicurezza. Tuttavia, l'efficacia di questa strategia rimane discussa⁸.

È quindi evidente che, nonostante i significativi progressi compiuti nella creazione di cornici e meccanismi legali, diverse criticità ostacolano l'effettiva protezione dei bambini nei conflitti armati: l'impegno del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite nell'analizzare questi delicati scenari non è esente da critiche, spesso giustificate dall'impressione che venga data priorità ad altre considerazioni, geopolitiche⁹. Una problematica significativa è rappresentata dall'effettiva implementazione del diritto internazionale, in particolar modo nei confronti degli attori non statali.

La mancanza di meccanismi di applicazione efficaci e le difficoltà nel ritenere responsabili i trasgressori contribuiscono al persistere delle violazioni. Anche le risorse e le capacità limitate dei meccanismi di monitoraggio come il MRM pongono ostacoli rilevanti, specialmente a causa della natura diversificata dei conflitti armati contemporanei: l'ascesa di attori non statali, la spesso sottile linea di confine tra conflitti armati internazionali e non internazionali e la crescente prevalenza del terrorismo hanno complicato l'applicazione delle regole giuridiche esistenti. Inoltre, le condizioni di vulnerabilità specifiche delle bambine nei conflitti armati, tra cui la violenza sessuale e lo sfruttamento, sono spesso affrontate in modo inadeguato dalle definizioni e dai meccanismi giuridici attuali¹⁰. La mancanza di dati completi sulle esigenze e le esperienze specifiche dei bambini nelle zone di conflitto, in particolare di quelli nati da stupri di guerra¹¹, ostacola anche l'adozione di interventi mirati.

3. La risoluzione 2764: punti di forza e debolezza – La risoluzione 2764, incentrata sulla tutela dei diritti dei bambini in un contesto in cui alcune missioni di *peacekeeping* hanno avuto termine, come avvenuto con il ritiro della Missione di stabilizzazione nella Repubblica Democratica del Congo, introduce alcune disposizioni innovative volte a garantire la protezione dei minori nei contesti bellici. In particolare, sottolinea l'importanza di integrare competenze *ad hoc* relative alla protezione dei minori all'interno delle missioni di pace delle Nazioni Unite e di assicurare una transizione fluida di tali responsabilità alle autorità locali durante le fasi di riduzione o conclusione delle missioni. Si tratta di un approccio che riflette la consapevolezza della necessità di garantire la sostenibilità delle azioni di tutela sul lungo termine, anche oltre la presenza delle missioni internazionali. Questa risoluzione ha il pregio di riconoscere l'impatto negativo che le repentine interruzioni delle missioni possono avere sugli interventi in

⁸ P. MOSZYNSKI, *Security Council votes to name and shame people who abuse children in conflict*, in *British Medical Journal*, 2009.

⁹ S. M. FIELD, *UN Security Council Resolutions Concerning Children Affected by Armed Conflict: In Whose 'Best Interest'?*, in *The International Journal of Children's Rights*, 2013.

¹⁰ S. HANSSON, *Girls Used in Armed Conflict – An analysis of the protection of girls, associated with armed groups or forces, through prohibitions on using children in armed conflict*, Università di Lund, 2018.

¹¹ C. CARPENTER, *War's Impact on Children Born of Rape and Sexual Exploitation: Physical, Economic and Psychosocial Dimension*, 2007, reperibile online. Vedi più dettagli su [CarpenterChildrenBornofWar](#).

corso per la protezione dell'infanzia e sulla vulnerabilità dei bambini che si affidano a questi programmi.

La risoluzione sottolinea anche il ruolo cruciale dei consulenti per la protezione dell'infanzia, evidenziando la necessità di un loro tempestivo impiego, in virtù del fatto che le competenze e le risorse dedicate sono essenziali per un'efficace protezione dei bambini all'interno delle operazioni di pace delle Nazioni Unite. Inoltre, il richiamo alla necessità di rafforzare i meccanismi di monitoraggio e segnalazione rappresenta un passo avanti, almeno teoricamente, verso una maggiore efficacia operativa.

Tuttavia, queste affermazioni rimangono generiche e prive di indicazioni pratiche e in particolare la loro applicazione concreta solleva diverse problematiche. Le transizioni di responsabilità e competenze dai contingenti ONU verso le autorità locali sono spesso accompagnate da lacune significative, soprattutto in contesti caratterizzati da fragilità istituzionale. Un chiaro esempio è rappresentato dal Sahel, dove la riduzione delle missioni ONU ha portato a un aumento delle violazioni contro i minori, inclusi casi di reclutamento forzato e sfruttamento sessuale¹². La risoluzione non fornisce linee guida operative dettagliate né meccanismi di monitoraggio per garantire la continuità delle capacità di protezione durante queste transizioni. La mancanza di un sistema di controllo indipendente rende inoltre difficile valutare l'effettiva implementazione delle misure previste.

Un altro elemento di rilievo è il richiamo alla necessità di rafforzare i meccanismi di monitoraggio e segnalazione delle violazioni. Tuttavia, anche in questo caso, la risoluzione non prevede misure concrete per superare le carenze operative spesso riscontrate sul campo. La mancanza di risorse adeguate e di personale qualificato limita la capacità delle missioni ONU di raccogliere dati affidabili e di intervenire tempestivamente in caso di violazioni. Senza un'adeguata struttura di supporto, il richiamo a un monitoraggio più efficace rischia di rimanere una mera dichiarazione di principio.

La risoluzione 2764 conferma l'importanza di perseguire i responsabili delle violazioni contro i bambini attraverso meccanismi nazionali di *accountability*. Ma questa scelta appare problematica in quei contesti dove gli stessi governi sono coinvolti nelle violazioni. Ad esempio, i rapporti del Segretario generale evidenziano numerosi casi in cui forze statali sono state responsabili di attacchi contro scuole e ospedali, nonché di uccisioni e mutilazioni di minori. In tali situazioni, il ricorso esclusivo a meccanismi nazionali risulta inadeguato, pertanto risulterebbe opportuno prevedere un ruolo più incisivo per i meccanismi internazionali, come la Corte penale internazionale, i cui recenti mandati di arresto non sono menzionati nella risoluzione.

Nonostante i suoi aspetti positivi, la risoluzione evidenzia significative criticità, configurandosi come un testo lacunoso e redatto in modo apparentemente affrettato. L'assenza di una posizione politica chiara e determinata su fenomeni di estrema gravità sembra derivare da un compromesso volto a facilitarne l'adozione. Tuttavia, questa scelta

¹² Si veda il già menzionato rapporto UN Doc. A/78/842-S/2024/384.

rischia di comprometterne l'efficacia e la portata normativa, indebolendo il messaggio di condanna e l'impegno politico richiesti in simili contesti.

La risoluzione non affronta esplicitamente conflitti specifici e in corso in cui i bambini subiscono gravi violazioni, sollevando quindi preoccupazioni circa la priorità del consenso politico rispetto a una risposta franca e completa ai bisogni urgenti dei minori nelle zone di conflitto. L'apparentemente deliberata elusione dei più drammatici scenari geopolitici attuali indebolisce l'impatto della risoluzione e solleva dubbi sulla sua efficacia pratica nell'affrontare le sfide più pressanti per la protezione dell'infanzia, suggerendo così uno "scollamento" tra le realtà documentate sul campo e la risposta del Consiglio di sicurezza.

4. Iniziative regionali e internazionali: un'azione sinergica – L'adozione della risoluzione 2674 non dev'essere interpretata come un fenomeno isolato. Altre iniziative regionali e internazionali, come l'approvazione da parte dell'Unione europea di linee guida – adottate nel 2003, aggiornate una prima volta nel 2008 e rinnovate il 26 giugno 2024 – sulla protezione dei bambini nei conflitti armati, forniscono un quadro giuridico più completo per un'azione complementare¹³. Queste offrono agli Stati membri un modello di riferimento per rafforzare le politiche nazionali in materia di protezione dell'infanzia nelle zone di conflitto, sottolineando la necessità di una maggiore sinergia e collaborazione tra i diversi attori internazionali. Le linee guida dell'UE affrontano in modo esaustivo i vari aspetti della protezione dei minori nei conflitti armati, tra cui la loro prevenzione, la risposta ad essi e i meccanismi di accertamento della responsabilità, a cui ricorrere nel caso in cui le prime due categorie non siano state sufficienti. Sottolineano l'importanza di considerare le vulnerabilità specifiche dei bambini, come il genere, l'età e la disabilità ed esortano a rafforzare il coordinamento con le autorità locali, in linea con l'invito del Consiglio di sicurezza a promuovere una maggiore cooperazione. L'allineamento tra le linee guida dell'UE e la risoluzione del Consiglio evidenzia il crescente consenso internazionale sulla necessità di un approccio più completo e coordinato alla protezione dei minori nei conflitti armati.

Proprio l'approccio proattivo evidenziato da queste linee guida mette in luce l'omissione del Consiglio di sicurezza: lo strumento UE sottolinea la necessità di dare un nome alle violazioni specifiche più gravi attualmente in corso e di individuare i responsabili, principi che sono vistosamente assenti nella risoluzione del Consiglio. Questa divergenza conferma l'opportunità mancata per la risoluzione 2764 di allinearsi alle *best practices* internazionali, in costante evoluzione. Non menzionando esplicitamente questi contesti, difatti, la risoluzione ha perso l'opportunità di stimolare l'azione internazionale e di segnalare un chiaro impegno ad affrontare gravi violazioni, depotenziando in partenza l'impatto concreto del documento.

¹³ V. testo completo [EUGuidelines2024](#), adottato sulla base, tra gli altri, anche delle conclusioni dei gruppi di lavoro sui rapporti specifici per Paese del Segretario generale, consultabili qui [SG Reports, WG Conclusions and Press Releases | Security Council](#). Si vedano inoltre [Resolutions and Presidential Statements | Security Council](#) e [Reference Documents | Security Council](#).

5. Considerazioni conclusive – L'adozione della risoluzione 2764 coincide con il 25° anniversario della risoluzione 1261, pietra miliare per quanto riguarda l'impegno tematico del Consiglio di sicurezza a tutela dei bambini nei conflitti armati, segnando così un momento significativo per riflettere sulle sfide ancora da affrontare. La risoluzione 2764 rappresenta un progresso positivo verso il miglioramento della protezione dei bambini nell'ambito delle operazioni di pace delle Nazioni Unite, ma i suoi limiti, in particolare l'omissione di specifici contesti di conflitto e l'apparente priorità del consenso politico rispetto ad una risposta globale, portano a una valutazione critica dell'approccio del Consiglio. Il tenore del documento sottolinea una più ampia riluttanza della Comunità internazionale ad affrontare questioni particolarmente divisive dal punto di vista politico, cosa che non solo mina la credibilità degli organi internazionali, ma indebolisce anche il quadro normativo globale a protezione dell'infanzia.

Per colmare il divario tra intenzioni e azioni, la Comunità internazionale deve riconoscere priorità ad interventi completi e mirati adatti al contesto. Dare un nome alle situazioni di crisi specifiche e affrontarle è essenziale per garantire che le risoluzioni siano pertinenti e attuabili: questo non solo aumenterebbe la rilevanza delle risoluzioni stesse, ma dimostrerebbe anche una maggiore determinazione nel rispondere alle crisi umanitarie in corso. A questo scopo, il rafforzamento dei meccanismi di responsabilità, compresa l'istituzione di quadri giudiziari regionali, è fondamentale per garantire l'individuazione dei responsabili di violazioni. Inoltre, l'allineamento con le migliori pratiche, come quelle delineate nelle linee guida dell'UE, può potenziare la capacità del Consiglio di sicurezza di rispondere efficacemente alle molteplici questioni legate alla protezione dei minori. Infine, un'attenzione particolare dovrebbe essere rivolta all'integrazione delle prospettive di genere e della disabilità nelle politiche di protezione dei minori. Le ragazze, ad esempio, sono spesso soggette a forme specifiche di violenza sessuale ed economica, che richiedono interventi mirati e sensibili al contesto. Allo stesso modo, i minori con disabilità affrontano barriere aggiuntive che devono essere adeguatamente affrontate attraverso politiche inclusive. Una maggiore collaborazione con le organizzazioni della società civile e con le autorità locali potrebbe contribuire a garantire che questi interventi siano efficaci e sostenibili nel lungo periodo.

La risoluzione 2764 è un passo importante ma incompleto nell'impegno globale volto alla protezione dei bambini dagli orrori della guerra. La Comunità internazionale è chiamata a dimostrare un maggiore coinvolgimento nell'intervento a favore dei bisogni immediati dei minori coinvolti nei conflitti armati, andando oltre la retorica per implementare strategie efficaci e specifiche per ogni contesto. Un approccio maggiormente proattivo, che dia priorità al benessere dei bambini al di sopra delle considerazioni politiche, è essenziale per giungere ad avanzamenti durevoli, poiché la loro protezione non è solo un imperativo morale, ma un prerequisito per la pace e la stabilità globale.

Questo rinnovato impegno non può prescindere da una maggiore collaborazione tra le parti coinvolte, i governi, le organizzazioni internazionali e la società civile. Insieme, questi attori possono costruire un quadro resiliente, che non solo affronti le sfide immediate, ma getti anche le basi per un futuro in cui i bambini siano al riparo dagli

impatti devastanti dei conflitti armati. Trasformando le parole in azioni, il Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite può garantire – per davvero – che le sue risoluzioni servano da catalizzatori per un cambiamento significativo e una pace duratura.

Gennaio 2025

L'adozione del *Patto per il futuro* in ambito ONU: dall'ambizione all'utopia il passo è stato breve

Francesca Perrini

Professoressa associata di Diritto internazionale, Università degli Studi di Messina

1. *Premessa.* – Nel corso del *Summit for the future* che si è tenuto il 22-23 settembre 2024, l'Assemblea generale ha adottato per *consensus* il Patto per il futuro¹. Si tratta di un documento corposo e di ampio respiro che evoca (e richiama) la nota Agenda 2030², tanto per la forma (anche in questo caso – nonostante il *nomen* possa far pensare ad uno strumento convenzionale – si tratta di una risoluzione dell'Assemblea generale), quanto per il suo contenuto (sia per gli inevitabili punti di contatto con i 17 obiettivi di sviluppo sostenibile, che per il carattere ambizioso).

La struttura del Patto si compone di un preambolo e 56 azioni, suddivise nelle seguenti cinque grandi aree tematiche: sviluppo sostenibile, pace e sicurezza, scienza e tecnologia, gioventù, trasformazione della *governance* globale. Al Patto sono, inoltre, allegati il *Global Digital Compact*³ e la Dichiarazione sulle generazioni future.

L'obiettivo generale del documento è quello di rendere la cooperazione internazionale maggiormente conforme alle attuali caratteristiche della Comunità internazionale e alle sfide globali presenti e future che l'ordinamento internazionale è (e sarà) chiamato ad affrontare.

2. *Alcuni cenni sul valore giuridico del Patto.* – Il lessico utilizzato nella stesura del documento, unitamente al supporto manifestato in sede di approvazione in Assemblea generale, tenderebbero a far percepire il Patto (almeno nell'opinione comune) come un accordo internazionale. Ciò in virtù di alcuni elementi che occorre brevemente evidenziare.

Innanzitutto, già l'utilizzo del termine “patto” evoca uno strumento di natura convenzionale; in secondo luogo, la cooperazione internazionale si realizza tipicamente attraverso l'accordo tra Stati; infine, la struttura consta di un preambolo e di “azioni” che potrebbero essere ricondotte ad impegni convenzionalmente assunti dagli Stati. Con riferimento a tale ultimo aspetto, peraltro, la circostanza che il contenuto (in larga parte generico) vada tradotto in misure nazionali concrete, di per sé non è indice di disposizioni

¹ UN Doc. A/RES/79/1, 22 settembre 2024.

² Adottata dall'Assemblea generale il 25 settembre 2015 con la risoluzione *Transforming our World: the 2030 Agenda for Sustainable Development*, UN Doc. A/RES/70/1. Sull'Agenda 2030 v., tra gli altri, M. MONTINI, F. VOLPE, *Sustainable Development Goals: “molto rumore per nulla”?*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2015, p. 489 ss.; M. MONTINI, *L'interazione tra gli SDGs ed il principio dello sviluppo sostenibile per l'attuazione del diritto internazionale dell'ambiente*, in *federalismi.it*, 2019, n. 9, p. 1 ss.

³ Per il quale si rinvia al contributo in questo Osservatorio, di E. CAMPAGNA, [Il Global Digital Compact: obiettivi e prospettive della cooperazione internazionale nel settore digitale](#), dicembre 2024.

di natura non vincolante, dal momento che spesso le convenzioni internazionali contengono norme programmatiche che necessitano di norme interne di attuazione.

Tuttavia, tali elementi non sarebbero di per sé sufficienti a riconoscere all'atto in questione natura pattizia, in quanto, trattandosi di risoluzione dell'Assemblea generale, il valore giuridico non vincolante è indubbio. Da segnalare la posizione espressa in tempi recenti da una parte della dottrina in relazione alle Dichiarazioni di principi dell'Assemblea generale ritenute una forma semplificata di accordi qualora le dichiarazioni stesse equiparino la loro inosservanza all'inosservanza dello Statuto dell'Organizzazione⁴. Tale circostanza non sembra emergere dal documento in oggetto, che si limita a ribadire i principi fondamentali della Carta delle Nazioni Unite e il rispetto del diritto internazionale.

Ciò detto, e al di là della natura giuridica dell'atto, dalla lettura del Patto e dall'enfasi con la quale si prospettano le questioni inerenti alle cinque grandi aree tematiche, sembra quasi che le Nazioni Unite abbiano voluto tentare la strada di un rilancio di immagine dell'Organizzazione, da lungo tempo in crisi e oggi più che mai offuscata dalle attuali crisi internazionali che investono ogni ambito di interesse dell'ente.

3. *Il contenuto del Patto.* – Le azioni del Patto, come precisato sin dal suo *incipit*, mirano a proteggere i bisogni e gli interessi delle generazioni presenti e future sulla base della considerazione che si sia in un tempo di trasformazione globale, caratterizzato da rischi catastrofici. Purtuttavia, i capi di Stato e di Governo partecipanti al *Summit* (dunque tutti gli Stati membri delle Nazioni Unite) definiscono quello attuale come un momento di speranza e opportunità per costruire un mondo sicuro, pacifico, giusto, equo, inclusivo, sostenibile e prospero, nel quale a tutta l'umanità siano garantiti benessere, sicurezza, dignità e salute.

Vi si sottolinea che, a tal fine, è necessario un nuovo impegno verso una cooperazione internazionale basata sul rispetto del diritto internazionale, capace di rispondere alle sfide che, essendo sempre più interconnesse e interdipendenti, non possono essere affrontate dagli Stati *uti singuli*.

Da questo punto di vista gli Stati hanno piena consapevolezza del fatto che il multilateralismo (del quale le Nazioni Unite sono la massima espressione), deve essere rafforzato per poter realizzare l'obiettivo principale della Carta di San Francisco – vale a dire il mantenimento della pace – in un mondo in trasformazione. Solo così si può realizzare un futuro migliore, con un incrollabile impegno ad agire secondo il diritto internazionale, nel pieno rispetto degli obiettivi e principi della Carta delle Nazioni Unite.

Viene ribadita l'interdipendenza e la pari rilevanza dei tre ambiti di interesse dell'Organizzazione: sviluppo sostenibile, pace e diritti umani.

Con riferimento allo sviluppo sostenibile si sottolinea che esso nelle sue tre dimensioni – ambientale, economica e sociale – è un obiettivo fondamentale del

⁴ V. in proposito B. CONFORTI, M. IOVANE, *Diritto internazionale*, Napoli, 2021, XII ed., pp. 71-72.

multilateralismo. Ne consegue un rinnovato impegno nel dare seguito all'Agenda 2030, incoraggiando un'accelerazione degli sforzi sia sul piano politico che finanziario, soprattutto con riferimento all'obiettivo relativo all'eliminazione della povertà, che, essendo condizione necessaria per uno sviluppo sostenibile, rimane la più grande sfida globale da affrontare.

Di pari rilevanza è considerata la lotta al cambiamento climatico, intesa come una delle più grandi prove dei nostri tempi, con i suoi impatti particolarmente nefasti per i Paesi più svantaggiati. A tal fine si sottolinea l'impegno a rispettare gli obblighi derivanti dai principali strumenti di diritto internazionale in materia, vale a dire la Convenzione quadro sui cambiamenti climatici e l'Accordo di Parigi.

Con riferimento alla pace, si evidenzia che il rispetto del diritto internazionale è condizione essenziale per mantenere la *foundational promise*, assunta solennemente al momento della nascita dell'Organizzazione, di proteggere le generazioni future dal flagello della guerra. A tal fine è fondamentale intensificare il ricorso alla diplomazia e – ribadendo gli impegni volontariamente assunti con l'accettazione degli obblighi derivanti dalla partecipazione alle Nazioni Unite – risolvere le controversie pacificamente, astenendosi dalla minaccia o dall'uso della forza, nel rispetto reciproco della sovranità e dell'integrità territoriale.

Per quanto riguarda i diritti umani è da evidenziare che l'intero contenuto del Patto si ispira al diritto internazionale dei diritti umani e la sua applicazione contribuirà al miglioramento universale della tutela dei diritti fondamentali e al pieno rispetto della dignità umana. A tal fine gli Stati partecipanti al *Summit* si impegnano a rispettare, proteggere, promuovere e potenziare i diritti umani, ribadendone l'universalità, l'indivisibilità, l'interdipendenza.

In particolare, vi è la consapevolezza che gli sforzi volti a ridurre le disuguaglianze (all'interno degli Stati e tra gli Stati) e le azioni volte alla costruzione di società pacifiche, giuste e inclusive possono avere successo solo se si realizza la piena tolleranza. In tal senso è necessario un impegno generale nella lotta contro ogni forma di discriminazione e di razzismo.

Da segnalare, infine, un significativo richiamo alla parità di genere, nella misura in cui si afferma che nessun obiettivo può essere raggiunto senza la piena, sicura, equa e significativa partecipazione e rappresentanza di tutte le donne nella vita politica ed economica. Da qui l'impegno nel raggiungimento dell'uguaglianza di genere e nella eliminazione di tutte le forme di discriminazione e violenza contro le donne.

Gli Stati si dicono consapevoli che il benessere delle generazioni presenti e future e la sostenibilità del pianeta riposano sulla loro buona volontà di agire e, pertanto, l'impegno che deriva dalle citate 56 azioni negli ambiti sopra richiamati sarà monitorato e sottoposto a verifica Patto all'inizio dell'83^a sessione dell'Assemblea generale, con l'auspicio che per allora sarà stato fatto quanto più possibile per un futuro migliore e più sostenibile per le generazioni presenti e future.

4. *Brevi considerazioni conclusive.* – Queste almeno le intenzioni che, se al momento dell'adozione del Patto, potevano sembrare ambiziose, oggi sembrerebbero addirittura utopistiche.

La realtà ci restituisce, infatti, un quadro internazionale caratterizzato da scenari di guerra, crisi ambientali, violazioni di diritti umani di ogni genere e in ogni angolo del mondo. La consapevolezza che tutto ciò può essere risolto grazie all'applicazione del diritto internazionale deve, purtroppo, fare i conti con dilaganti sovranismi e nazionalismi, che, per definizione, si pongono, in netta antitesi rispetto alla cooperazione internazionale.

In tale contesto non si può tralasciare di considerare quanto attualmente sta accadendo negli Stati Uniti a seguito dell'esito delle elezioni presidenziali, nella misura in cui le prime decisioni di rilievo internazionalistico sembrano certamente tradire lo spirito unitario del Patto e, di conseguenza, mettono a rischio la realizzazione di importanti traguardi. Basti pensare, da una parte, alle posizioni isolazioniste più volte espresse dal Presidente americano che inevitabilmente si contrappongono alla visione multilaterale del Patto e, dall'altra, a provvedimenti come l'ordine di esecuzione presidenziale firmato già il primo giorno del nuovo mandato contenente la notifica di recesso dall'Accordo di Parigi, con ciò segnando un pericoloso cambio di passo nella lotta ai cambiamenti climatici⁵.

Vi è da dire che posizioni poco inclini al multilateralismo sono ravvisabili nell'atteggiamento anche di altri Stati che rivestono posizioni di rilievo nella comunità internazionale, come la Cina e la Russia. Trattandosi di Stati che, al pari degli Stati Uniti, sono membri permanenti del Consiglio di sicurezza, non può non rilevarsi il loro ruolo determinante nell'indirizzare e attuare l'azione dell'Organizzazione. Di contro, una loro chiusura nei confronti della cooperazione internazionale si pone in netta antitesi con lo spirito del Patto e ne compromette la concreta realizzazione.

Il Patto per il futuro può produrre effetti solo a determinate condizioni. La prima di esse attiene alla capacità/volontà degli Stati di tradurre in azioni concrete un contenuto vago (anche se nobile); la seconda concerne il seguito che il documento riceverà, riuscendo negli obiettivi tanto meglio quanto più numerosi (auspicabilmente) saranno gli Stati che si adopereranno nella direzione indicata dal Patto stesso; la terza condizione riguarda l'impegno di Stati importanti che potrebbero dare un contributo politico ed economico determinante e tra questi *in primis* gli Stati Uniti. Tale ultima circostanza, allo stato attuale, sembra più che un'ambizione un'utopia.

Febbraio 2025

⁵ Occorre precisare che ai sensi dell'art. 28 dell'Accordo di Parigi il recesso ha effetto dopo un anno dalla notifica al depositario dello stesso, che l'art. 26 individua nel Segretario generale delle Nazioni Unite.

La 16^a Conferenza delle Parti della Convenzione delle Nazioni Unite per combattere la desertificazione (UNCCD Cop16 – Riyadh, Arabia Saudita, 2-13 dicembre 2024)

Adele Del Guercio

Professoressa associata di Diritto internazionale, Università degli Studi di Napoli L'Orientale

“no life without healthy lands
we cannot survive”¹

Dal 2 al 13 dicembre 2024 si è svolta a Riyadh la sedicesima Conferenza delle Parti della Convenzione delle Nazioni Unite per combattere la desertificazione (UNCCD)². La Cop16, che aveva quale tema “Our Land. Our Future”³, si è tenuta in concomitanza con il 30° anniversario della UNCCD⁴. Tra l’altro, è andata a concludere un anno importante per la diplomazia ambientale, che ha visto riunirsi anche la Cop sulla biodiversità (Cali, 21 ottobre-1° novembre) e quella sul clima (Baku, 11-24 novembre)⁵. Dopo i risultati modesti dei precedenti incontri⁶, erano state riposte elevate aspettative nella Cop di Riyadh⁷.

La scelta della località non è casuale: l’Arabia Saudita sta subendo marcatamente gli effetti della siccità, della desertificazione e del degrado del suolo, fenomeni che minacciano in maniera pressante tutti i Paesi del Medio Oriente e del Nord Africa. Tre quarti dei terreni coltivabili della regione sono già degradati e il 60% della popolazione sta sperimentando scarsità idrica, percentuale destinata ad aumentare entro il 2050⁸. È la prima volta che le Parti della UNCCD si riuniscono in un Paese dell’area.

Invero, quelli del degrado del suolo e della desertificazione sono processi che affligge i $\frac{3}{4}$ delle terre emerse a livello globale e circa un miliardo e ottocentomila persone, dal Sahel, al centro e sud America, passando per l’Europa⁹. Il 40% delle terre emerse è già arido. In assenza di politiche adeguate, e tenuto conto che il suolo ha una capacità rigenerativa lenta¹⁰, il 95% delle terre sarà degradato entro il 2050¹¹.

¹ <https://news.un.org/en/story/2024/12/1157876>.

² L’UNCCD è stata ratificata da 196 Stati più l’Unione europea.

³ www.unccd.int/cop16.

⁴ UNCCD, *Unite for land: 30 years of the United Nations Convention to Combat Desertification*, 17 giugno 2024.

⁵ In questo Osservatorio v. [Elena Fasoli, La 29a Conferenza delle Parti della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sul cambiamento climatico \(Baku, 2024\): la “COP della finanza”](#), gennaio 2025.

⁶ <https://thinklandscape.globallandscapesforum.org/71331/what-happened-at-the-three-cops-of-2024/>.

⁷ <https://thinklandscape.globallandscapesforum.org/71445/what-happened-at-the-unccd-cop16/>.

⁸ UN News, *Holding the frontline against desertification*, 8 dicembre 2024, https://news.un.org/en/story/2024/12/1157906?_gl=1*a0074b*_ga*MjUyNDIxODAuMTczMDkzNDQ0Ng..*_ga_TK9BQL5X7Z*MTczNjE4NTQ5OC4zLjAuMTczNjE4NTQ5OS4wLjAuMA.

⁹ UN News, *What’s desertification? Experts hopeful devastating trend can be reversed*, 30 novembre 2024, <https://news.un.org/en/story/2024/11/1157621>. Sul fenomeno della desertificazione, si rinvia a IPCC, *Special Report. Climate Change and Land, Chapter 3 Desertification*; UNCCD, *World Drought Atlas ed Economic of Drought Resilience*, 2024.

¹⁰ Il tasso di erosione del suolo è tra le dieci e le quaranta volte superiore alla capacità di rigenerazione. Cfr. la mappa della degradazione del suolo del movimento *Salva il Suolo*, disponibile al sito consciousplanet.org/en/save-soil/soil-policy/sustainable-soil-management.

¹¹ UNCCD, *World Drought Atlas ed Economic of Drought Resilience*, 2024.

La scelta della sede porta con sé anche importanti contraddizioni, se si prende atto che l'economia saudita è prevalentemente basata sull'estrazione e la commercializzazione di combustibili fossili e che, durante i lavori della Cop29 sul clima, il Paese ha esercitato un forte ostruzionismo rispetto alla possibilità di fissare obiettivi più ambiziosi¹².

L'UNCCD viene considerata la "sorella minore" delle tre convenzioni di Rio (Convenzione-quadro per la lotta al cambiamento climatico – UNFCCC; Convenzione sulla biodiversità – CBD), ma non per questo riveste minore importanza rispetto ai processi attualmente in corso. D'altra parte, si tratta di fenomeni strettamente connessi: la desertificazione, intesa come processo di degradazione del suolo nelle zone aride, semi-aride e secche, dipende dall'innalzamento delle temperature, dalla siccità e dalla gestione non sostenibile del suolo, in special modo dalla deforestazione. Quest'ultimo fenomeno è in crescita, con solo il 60% delle foreste ancora integro, una percentuale al di sotto di quella che le Nazioni Unite considerano sicura (il 75%). Il suolo custodisce oltre un quarto della biodiversità e da esso dipende circa il 95% del cibo necessario per il sostentamento umano. Tra l'altro, la degradazione del suolo contribuisce all'incremento delle temperature, poiché ne compromette la capacità di assorbimento della CO₂¹³. Ancora, secondo i dati dell'UNCCD, la desertificazione determina altresì delle conseguenze sull'economia: ogni anno quasi novecento miliardi di dollari sono persi a causa della diminuzione della produttività agricola e dei danni causati dalla siccità. In alcune aree la resa dei raccolti potrebbe ridursi del 50% entro il 2050, causando l'aumento dei prezzi, aggravando situazioni di insicurezza alimentare e povertà e costringendo milioni di persone a lasciare le proprie case.

È stato altresì ampiamente studiato il collegamento tra cambiamento climatico e degrado ambientale, da un lato, e migrazione, interna e internazionale, dall'altro. I fenomeni ambientali e climatici fungono da moltiplicatore delle vulnerabilità già presenti in un determinato Paese/regione/gruppo sociale, contribuendo a determinare, in taluni casi, lo spostamento delle popolazioni¹⁴.

Le conseguenze del processo di desertificazione si ripercuotono anzitutto sulle donne, che in molte parti del mondo sono responsabili della metà della produzione mondiale del cibo, ma di rado sono proprietarie della terra¹⁵. Anche le popolazioni indigene sono coinvolte, risultando tra i gruppi più indigenti, e ciò malgrado le aree in cui vivono sono quelle meno degradate e meno segnate dalla deforestazione. Le Nazioni

¹² <https://thinklandscape.globallandscapesforum.org/70817/live-whats-happening-at-cop29/>.

¹³ Un suolo sano contribuisce per il 30% agli obiettivi di mitigazione.

¹⁴ Cfr., tra gli altri, a HRC, *Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights in the context of climate change*, Ian Fry, *Providing legal options to protect the human rights of persons displaced across international borders due to climate change*, A/HRC/53/34 del 18 aprile 2023. In argomento, sia consentito rinviare a A. Del Guercio, *Cambiamento climatico, migrazioni internazionali e diritti umani*, in A.A.V.V., *Migrazioni e diritti al tempo dell'antropocene*, Napoli, 2023, pp. 193-232; Id., *Una governance integrata della mobilità umana nel contesto del cambiamento climatico. Spunti di riflessione a partire dalla decisione Teitiota del Comitato per i diritti umani*, in *Diritto pubblico europeo. Rassegna on line*, 1/2022, e bibliografia ivi indicata.

¹⁵ UNCCD, *Unite for land: 30 years of the United Nations Convention to Combat Desertification*, 17 giugno 2024, p. 9.

Unite, proprio per tal ragione, invitano a preservare la cultura indigena e a rendere tali comunità soggetti centrali nei processi di ripristino del suolo¹⁶.

La Cop16 ha registrato una partecipazione senza precedenti, con più di ventimila presenze, di cui circa tremilacinquecento membri della società civile, con più di seicento eventi nell'ambito della prima *Agenda d'azione per gli attori non statali*. Le aspettative erano *ambiziose*¹⁷, considerata la sfida posta dalla desertificazione. Dai documenti di lavoro emerge che le Parti si erano poste quali obiettivi da conseguire, attraverso il coinvolgimento e la cooperazione di una molteplicità di attori (società civile; popoli indigeni; scienziati; contadini; donne; giovani; istituzioni; settore privato): accelerare il ripristino dei suoli entro il 2030; migliorare la preparazione e la risposta di fronte alla siccità; aumentare la resilienza alle crescenti tempeste di sabbia e polvere; incrementare la produzione alimentare sostenibile; rafforzare i diritti fondiari delle donne per favorire il ripristino della terra; promuovere l'impegno dei giovani¹⁸. Le Parti si proponevano in particolare di adottare decisioni relative a questioni chiave, quali l'agenda globale sulla siccità, strategie di ripristino del suolo (anche attraverso il coinvolgimento del settore privato), stanziamenti finanziari, revisione dell'orientamento strategico, coinvolgimento dei giovani e delle donne, attenzione ai sistemi agroalimentari ecologicamente sostenibili¹⁹.

I risultati sono ritenuti da più parti deludenti. Secondo il rapporto dell'UNCCD²⁰, sarebbero necessari 2600 miliardi di dollari (un miliardo di dollari al giorno) per ripristinare un miliardo di ettari di aree degradate entro il 2030. Le Parti si sono impegnate a stanziarne 12,5, in particolare per supportare gli ottanta Paesi maggiormente vulnerabili alla siccità. Tra l'altro, 10 miliardi sono stati promessi dal Gruppo di coordinamento arabo²¹. È di chiara evidenza che anche nel quadro dell'UNCCD, come in quello dell'UNFCCC e della CBD, la questione degli stanziamenti finanziari rimane di primaria importanza e, contemporaneamente, costituisce la principale criticità. Infatti, malgrado le dichiarazioni dei rappresentanti statali, gli impegni economici sono sempre limitati, non sufficienti a realizzare strategie realistiche ed efficaci.

Altro obiettivo non conseguito riguarda l'adozione di un Protocollo dotato di portata giuridica obbligatoria sulla siccità, fortemente voluto dai Paesi africani (sostenuti dal blocco dei *developing countries*), rispetto al quale non è stata trovata l'intesa. Ad opporsi, in particolare, gli Stati Uniti, da sempre restii ad impegnarsi a livello internazionale in materia ambientale. La decisione è stata pertanto rinviata alla Cop17, in programma in Mongolia nel 2026.

Accanto allo stanziamento dei 12,5 miliardi di dollari, sono state previste ulteriori azioni. La Presidenza della Cop16 ha annunciato il lancio di un'iniziativa internazionale volta al monitoraggio delle tempeste di sabbia e polvere. Questo sforzo, parte di un sistema regionale di allerta precoce, mira a supportare l'impegno dell'Organizzazione

¹⁶ *Ibidem*.

¹⁷ UNCCD COP 16 Informal Guide, p. 3.

¹⁸ www.unccd.int/sites/default/files/2024-04/UNCCD_COP16_narrative_EN.pdf.

¹⁹ UNCCD COP 16 Informal Guide, p. 5.

²⁰ UNCCD, *Investing in Land's Future: Financial needs assessment for UNCCD*, 2 dicembre 2024.

²¹ www.unccd.int/news-stories/press-releases/united-nations-conference-riyadh-charts-path-global-action-land-drought.

meteorologica mondiale (OMM). È stato altresì presentato l'Osservatorio internazionale sulla resilienza alla siccità (IDRO), prima piattaforma globale guidata dall'intelligenza artificiale per aiutare i Paesi a valutare e migliorare la loro capacità di far fronte a siccità più severe. Trattasi di un'iniziativa promossa dall'*International Drought Resilience Alliance* (IDRA)²².

Sul piano degli investimenti, la *Great Green Wall* (GGW), volta a ripristinare 100 milioni di ettari di terreno degradato nel Sahel, ha ricevuto 11 milioni di euro dal Governo italiano e 3,6 milioni di euro dal Governo austriaco per rafforzare il coordinamento e l'attuazione dell'iniziativa in ventidue Paesi africani. L'iniziativa fa parte del *GGW Accelerator*, sforzo sostenuto dall'UNCCD per realizzare un Sahel più verde e più prospero.

Inoltre, gli Stati Uniti e diversi Paesi e organizzazioni partner hanno annunciato investimenti complessivi per quasi 70 milioni di dollari per portare avanti la *Vision for Adapted Crops and Soils* (VACS), che mira a realizzare sistemi alimentari resilienti basati su colture diverse, adattate al clima, coltivate in terreni sani²³. Nondimeno, le organizzazioni della società civile hanno evidenziato con rammarico che non è stata prestata la dovuta attenzione alle sovvenzioni per il settore alimentare dannose per l'ambiente, che promuovono – direttamente o indirettamente – l'uso di pesticidi, fertilizzanti inorganici, gasolio agricolo a basso costo, e che sono responsabili per il 14% del processo di deforestazione, in special modo nel Sud del mondo²⁴.

Ancora, il Regno dell'Arabia Saudita ha annunciato cinque nuovi progetti per un valore di 60 milioni di dollari per incrementare gli sforzi a favore del clima e dell'ambiente nell'ambito della *Saudi Green Initiative*.

Tra i risultati più apprezzati si pone l'istituzione del Caucus per le popolazioni indigene e del Caucus per le comunità locali, in tal modo dimostrando attenzione per quei gruppi che – come si diceva poc'anzi – subiscono maggiormente gli effetti del degrado del suolo. In occasione del Forum inaugurale dei Popoli indigeni, è stata letta la dichiarazione "Terre sacre"²⁵, nella quale è stato evidenziato il ruolo che le comunità autoctone possono svolgere per la salvaguardia degli ecosistemi, per il ripristino della natura e per la lotta alla siccità.

Un altro risultato importante è l'aver ribadito il ruolo della *scienza* nella definizione delle strategie di attuazione della UNCCD. In particolare, con il contributo dell'Unione

²² Coalizione costituita da 26 governi e 18 organizzazioni, avente lo scopo di individuare soluzioni differenti per affrontare il fenomeno della siccità. cfr. <https://idralliance.global>.

²³ *Ibidem*.

²⁴ <https://thinklandscape.globallandscapesforum.org/71445/what-happened-at-the-unccd-cop16/>.

²⁵ Sacred Lands. Indigenous Peoples Declaration at the United Nations Convention to Combat Desertification. Cop16, Riyadh, Saudi Arabia, Presented on People's Day High-Level Event, Indigenous Peoples for Land, December 7, 2024, 10:00 a.m.–1:00 p.m., MET-33, disponibile al link www.unccd.int/sites/default/files/2024-12/IP%20Declaration%20UNCCD%20COP16%206dec2024%20Final.pdf.

europea²⁶, è stato lanciato l'Atlante mondiale della siccità²⁷, sviluppato congiuntamente da Commissione europea, IDRA e UNCCD, che integra l'Atlante mondiale della desertificazione²⁸.

La Conferenza delle Parti ha anche posto attenzione sull'esigenza di un maggiore coinvolgimento del settore privato a scopo di lucro, che allo stato attuale contribuisce solo per il 6% al ripristino dei terreni degradati. È stato evidenziato che il settore privato, molto presente in occasione dei lavori, può svolgere un ruolo fondamentale nel settore ambientale e della sostenibilità. Le Parti hanno dunque incaricato il Segretario dell'UNCCD di coinvolgere i privati nell'ambito dell'iniziativa Business4Land²⁹.

Degno di nota, infine, che sia stata prestata specifica attenzione all'impatto della desertificazione sulla mobilità umana. Difatti, uno dei tre dialoghi interministeriali è stato dedicato espressamente agli "Impacts of land degradation and drought on forced migration, security and prosperity" (gli altri due dialoghi interistituzionali sono stati invece dedicati alla siccità e al ripristino della natura, anche con il contributo del settore privato).

Febbraio 2025

²⁶ Sul ruolo dell'UE nell'ambito della COP-16 si rinvia a PE, *Conferenza COP 16 sulla desertificazione: risultati*, reperibile al link [www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2025/767194/EPRS_ATA\(2025\)767194_IT.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2025/767194/EPRS_ATA(2025)767194_IT.pdf).

²⁷ Commissione europea, IDRA, UNCCD, *World Drought Atlas*, 2024, disponibile al link www.unccd.int/sites/default/files/2024-12/World%20Drought%20Atlas%202024.pdf.

²⁸ World Atlas Of Desertification, reperibile al sito <https://wad.jrc.ec.europa.eu/>.

²⁹ www.unccd.int/our-work/business4land.

Intervento del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella alla Cerimonia di consegna dell'onorificenza accademica di Dottore honoris causa dall'Università di Aix-Marseille: «L'ordre international entre règles, coopération, compétition et nouveaux expansionnismes».

Marsiglia, 5 febbraio 2025

Monsieur le Président de l'Université,
Monsieur le Recteur de l'Académie,
Monsieur le Doyen de la Faculté de Droit et Science Politique,
Monsieur le Directeur de l'Institut Portalis,
Mesdames et Messieurs les Doyens et Professeurs,
Chères étudiantes et chers étudiants,

recevoir le Doctorat Honoris Causa de cette prestigieuse Université, institution académique majeure en France, est pour moi un réel privilège.

Je tiens à remercier le Président, Professeur Eric Berton, le Professeur Jean-Baptiste Perrier, Doyen de la Faculté de Droit et de Science Politique, ainsi que l'ensemble du corps académique et du personnel. Je tiens également à vous exprimer ma gratitude pour votre engagement quotidien en faveur de la diffusion du savoir.

La France et l'Italie entretiennent une relation de proximité géographique, culturelle et civile qui constitue un atout précieux sur lequel les États amis peuvent compter dans le paysage géopolitique, notamment à l'heure actuelle. Le Traité du Quirinal en a récemment apporté la confirmation.

Marseille, à son tour, en incarne la pleine expression: elle est l'emblème et la stratification de cette civilisation méditerranéenne qui nous unit. Une Méditerranée qui a toujours rassemblé les peuples depuis l'Antiquité et qui, aujourd'hui, n'est pas dénuée d'aspects critiques.

Je salue la Cop4 Etudiante qui, dans les jours à venir, se consacrera précisément au thème de la crise en Méditerranée, ce qui témoigne de la sensibilité des jeunes générations.

L'amitié, la proximité, c'est aussi la responsabilité et l'engagement communs pour relever des défis dont l'ampleur suscite l'inquiétude.

Une Université de cette envergure, où l'on étudie l'histoire et le droit afin de disposer d'outils permettant de comprendre et de gouverner le présent et l'avenir, est le lieu approprié pour s'interroger sur la situation des relations internationales et sur l'état dans lequel se trouve l'ordre que nos Pays ont contribué à définir.

Permettez-moi, maintenant, de continuer en italien.

Un ordine internazionale che, come tutti i contratti sociali e le strutture politiche, ribadisce la propria funzione, conferma la propria stabilità, se alimentato con impegno, sviluppando capacità di ascolto e adattamento, nonché cooperazione rispetto ai fenomeni che si presentano.

La storia, in particolare quella del XX secolo, ci ha insegnato che quest'ordine è un'entità dinamica, subordinata a equilibri che, ovviamente, non sono immuni dall'essere influenzati da tensioni politiche, cambiamenti economici.

Spesso, gli squilibri che affiorano hanno radici remote: negli strascichi lasciati dai conflitti del passato. Oppure corrispondono a pulsioni, ad ambizioni di attori che

ritengono di poter giocare una partita in nuove e più favorevoli condizioni, con l'attenuarsi delle remore rappresentate dalle possibili reazioni della comunità internazionale e l'emergere di una crescente disillusione verso i meccanismi di cooperazione nella gestione delle crisi. Quegli strumenti nati per poter affrontare spinte inconsulte dirette a riaprire situazioni già regolate in precedenza sul terreno diplomatico.

Del resto, la generosa fatica delle istituzioni sorte nei decenni successivi alla Seconda Guerra Mondiale, costellata da bruschi arresti e delusioni, purtroppo non è stata in grado di manifestare tutta la sua potenziale efficacia.

I veti incrociati in Consiglio di Sicurezza hanno ripetutamente impedito all'ONU di dispiegare la sua azione di pace, e, tuttavia, quanto è riuscito a esprimere è stato un grande successo.

I detrattori dell'Organizzazione dimenticano, comunque, tra l'altro, il suo ruolo cruciale nel processo di decolonizzazione, o nella costruzione di un impianto normativo per arginare l'escalation militare e favorire il disarmo.

Una riflessione sul futuro dell'ordine internazionale non può prescindere da un esercizio di analisi che, guardando alle incertezze geopolitiche che oggi caratterizzano il nostro mondo, richiami alla memoria la successione di eventi, di azioni o inazioni, che condussero alla tragedia della Seconda Guerra Mondiale.

La storia non è destinata a ripetersi pedissequamente, ma dagli errori compiuti dagli uomini nella storia non si finisce mai di apprendere.

La crisi economica mondiale del 1929 scosse le basi dell'economia globale e alimentò una spirale di protezionismo, di misure unilaterali, con il progressivo erodersi delle alleanze. La libertà dei commerci è sempre stata un elemento di intesa e incontro. Molti Stati non colsero la necessità di affrontare quella crisi in maniera coesa, adagiandosi, invece, su visioni ottocentesche, concentrandosi sulla dimensione domestica, al più contando sulle risorse di popoli asserviti d'oltremare.

Fenomeni di carattere autoritario presero il sopravvento in alcuni Paesi, attratti dalla favola che regimi dispotici e illiberali fossero più efficaci nella tutela degli interessi nazionali.

Il risultato fu l'accentuarsi di un clima di conflitto - anziché di cooperazione - pur nella consapevolezza di dover affrontare e risolvere i problemi a una scala più ampia. Ma, anziché cooperazione, a prevalere fu il criterio della dominazione. E furono guerre di conquista.

Fu questo il progetto del Terzo Reich in Europa.

L'odierna aggressione russa all'Ucraina è di questa natura.

Oggi assistiamo anche a fenomeni di protezionismo di ritorno. La Presidente della Commissione Europa, a Davos, pochi giorni fa, ricordava che, solo nel 2024, le barriere commerciali globali sono triplicate in valore.

Crisi economica, protezionismo, sfiducia tra gli attori mondiali, forzatura delle regole liberamente concordate, diedero un colpo definitivo alla Società delle Nazioni sorta dopo la Prima guerra mondiale, già compromessa dalla mancata adesione degli Stati Uniti che, con il Presidente Wilson, ne erano stati fra gli ispiratori.

Si trattò, per gli Usa, del cedimento alla tentazione dell'isolazionismo. Ma il lavoro della Società non fu comunque vano se pensiamo che ad essa dobbiamo, ad esempio, il Trattato contro il commercio di schiavi e la schiavitù, e siamo nel 1926.

Nel fragile contesto degli anni fra le due guerre mondiali, percorso da un cupo rialzarsi del nazionalismo, da allarmanti tendenze al riarmo, dal contrasto fra gli Stati - secondo la logica delle sfere di influenza - furono circa 20 i casi di recesso dalla Società delle Nazioni.

La Germania, con Hitler Cancelliere, si ritirò nel 1933. Lo stesso fece il Giappone. L'Italia uscì nel 1937. Questi ultimi due Paesi (con Francia e Impero britannico e la stessa Germania), erano membri permanenti del Consiglio della SdN.

Fin dall'inizio, purtroppo, la Società delle Nazioni non seppe fare argine all'espansionismo, alle ripetute violazioni della sovranità territoriale, in Europa come in altri continenti.

Così, negli anni Trenta del secolo scorso, assistemmo a un progressivo sfaldarsi dell'ordine internazionale, che mise in discussione i principi cardine della convivenza pacifica, a cominciare dalla sovranità di ciascuna nazione nelle frontiere riconosciute.

Le politiche di appeasement adottate dalle potenze europee nei confronti dei fautori di queste dinamiche furono testimonianza di un tentativo vano di contenere ambizioni distruttive di simile portata: emblematico rimane l'Accordo di Monaco del 1938, che concesse alla Germania nazista l'annessione dei Sudeti, territorio della Cecoslovacchia.

Un abbandono delle responsabilità condusse quei Paesi a sacrificare i principi di giustizia e legittimità, nel proposito di evitare il conflitto, in nome di una soluzione qualsiasi e di una stabilità che, inevitabilmente, sarebbero venute a mancare.

La strategia dell'appeasement non funzionò nel 1938. La fermezza avrebbe, con alta probabilità, evitato la guerra.

Avendo a mente gli attuali conflitti, può funzionare oggi?

Quando riflettiamo sulle prospettive di pace in Ucraina dobbiamo averne consapevolezza.

Care studentesse, cari studenti,

vi vediamo, oggi, con grande apprezzamento, partecipi, attivi, pieni di progetti.

Il vostro attuale destino, le condizioni in cui viviamo in Europa, sono frutto delle scelte fortemente volute dopo la Seconda Guerra Mondiale, guardando proprio ai milioni di morti delle guerre del Novecento.

Cooperazione e non competizione. Fraternità laddove regimi e governi avevano voluto seminare odio.

Penso alle centinaia di migliaia di giovani che la Seconda Guerra Mondiale strappò alle aule universitarie, alle loro famiglie.

Sul rifiuto di cedere alla violenza della prepotenza, sul sacrificio di quelle generazioni, abbiamo costruito il più lungo periodo di pace di cui l'Europa abbia goduto.

Settant'anni di pace.

Certo, per guardare alla storia di Francia, si studia la Guerra cosiddetta dei Cent'anni (116 per l'esattezza), con l'Inghilterra. Ma, per l'intera Europa, ricordiamo quella degli Ottant'anni, dei Trent'anni, dei Quindici anni: sono anelli della periodizzazione che gli storici propongono, centrandola sui conflitti.

Raramente ci si sofferma sui periodi di pace.

È bene, invece, parlare della pace di questi decenni come della Pace dei Settant'anni, nel proposito che si prolunghi e non venga mai interrotta, per dire che la pace è possibile.

Che una pace rispettosa dei diritti della persona, delle comunità e dei popoli, è possibile.

Che non si tratta di aspirazioni ireniche, non sorrette da fatti. Al contrario.

Al termine del conflitto le potenze alleate contro il morbo nazifascista si trovarono di fronte alla necessità di costituire un nuovo ordine mondiale che sapesse evitare gli errori del passato e fornire nuove prospettive all'umanità stremata.

Il primo risultato fu la Carta di San Francisco, della quale ricorrono gli ottant'anni.

Colpisce e coinvolge leggerne il preambolo che, non a caso, si apre con la formula "noi popoli". Non dice "noi Stati", "noi nazioni". Proclama: "noi popoli".

Recita infatti:

Noi popoli delle Nazioni Unite,

decisi a salvare le future generazioni dal flagello della guerra, che per due volte nel corso di questa generazione ha portato indicibili afflizioni all'umanità,

a riaffermare la fede nei diritti fondamentali dell'uomo, nella dignità e nel valore della persona umana, nella eguaglianza dei diritti degli uomini e delle donne e delle nazioni grandi e piccole,

a creare le condizioni in cui la giustizia ed il rispetto degli obblighi derivanti dai trattati e dalle altre fonti del diritto internazionale possano essere mantenuti,

a promuovere il progresso sociale ed un più elevato tenore di vita in una più ampia libertà,

e per tali fini

a praticare la tolleranza ed a vivere in pace l'uno con l'altro in rapporti di buon vicinato,

ad unire le nostre forze per mantenere la pace e la sicurezza internazionale,

ad assicurare, mediante l'accettazione di principi e l'istituzione di sistemi, che la forza delle armi non sarà usata, salvo che nell'interesse comune,

ad impiegare strumenti internazionali per promuovere il progresso economico e sociale di tutti i popoli,

abbiamo risoluto di unire i nostri sforzi per il raggiungimento di tali fini".

Questa la strada lucidamente disegnata.

Nacque quel complesso sistema di organismi internazionali con al centro le Nazioni Unite, la prima vera organizzazione universale della storia umana, che, seppur tra luci e ombre, ha perseguito per ottant'anni l'obiettivo primario della pace mondiale, della crescita e diffusione della prosperità, della soluzione pacifica delle controversie.

Senza dimenticare il rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali, essenziale tassello di questa nuova architettura.

Il grande giurista René Cassin, che di questa Università fu studente e poi professore, coautore della Dichiarazione Universale sui Diritti Umani del 1948 e premio Nobel per la pace, scrisse, infatti "Non ci sarà mai Pace su questo pianeta finché i diritti umani vengono violati, in qualunque parte del mondo."

Il dispotismo dei sistemi di impronta fascista e nazista appariva condannato dalla storia.

Il sistema costruito dopo il 1945 fu retto, per una lunga fase, dalla grammatica del bipolarismo basato in primo luogo su contrapposizioni ideologiche, cui corrispondevano, tuttavia, anche propositi di potenza. La Guerra Fredda definì le relazioni internazionali per quasi mezzo secolo, cristallizzando i rapporti, gli schieramenti e gli attori stessi della vita internazionale. A dominare era il terrore dell'olocausto nucleare.

Il 9 novembre 1989, con il crollo del Muro di Berlino, si ricomponavano storia e geografia in Europa e nel Mediterraneo dopo la frattura della Guerra fredda. Una trasformazione epocale si realizzava e l'ordine internazionale, ancora una volta, assumeva una nuova forma.

Il XX secolo si concludeva con il collasso dell'Unione delle Repubbliche Sovietiche e un nuovo assetto globale, nel quale la diffusione delle democrazie liberali appariva preponderante.

Molti lessero nella fine della Guerra Fredda il compimento dell'internazionalismo kantiano: sembrava a portata di mano una pace universale fondata sui valori liberali e democratici.

Fu la stagione delle grandi conferenze onusiane, da quella sull'Ambiente di Rio de Janeiro del 1992 a quella sulle Donne di Pechino nel 1995. Nascono gli Obiettivi di Sviluppo del Millennio, si amplia la membership delle Organizzazioni Internazionali (è del 2001 l'ingresso della Cina nell'Organizzazione mondiale del commercio), realizzando così una progressiva integrazione degli attori nell'ordine internazionale.

L'umanità sembrava esser divenuta consapevole di essere legata a un destino comune, a una unica responsabilità.

La globalizzazione, con la crescita del commercio internazionale, la riduzione delle distanze dovuta all'aumento e alla facilità dei trasporti intercontinentali, il sempre maggiore flusso di passeggeri, idee, ha ampliato gli orizzonti di libertà e spinto molti osservatori a pensare che fosse anche il più rapido veicolo per la pace, la cooperazione, se non la democratizzazione.

La globalizzazione contemporanea ha prodotto un livello di integrazione internazionale e di crescita senza precedenti nel corso della storia. Miliardi di persone sono uscite dalla povertà. Scambi di conoscenze e opportunità sono aumentati esponenzialmente, il progresso scientifico ha compiuto passi in avanti impensabili e ha permesso applicazioni pratiche in ogni settore della vita umana.

L'utopia di un mondo "unipolare" si è consumata nel tempo di poco più di un ventennio. Il processo si è inceppato, a fronte di scontri di interesse, spesso all'interno delle stesse comunità, basti pensare alla ex Jugoslavia all'inizio degli anni '90, all'instabilità in molti paesi del Corno d'Africa e dell'Africa sub-sahariana, al mai risolto conflitto in Medio Oriente. Attori, spesso non statuali - anche se, talvolta, sorretti da Stati - si propongono la "conquista", non esclusa la pratica di atti di terrorismo.

All'inizio del XXI secolo ci si è così progressivamente trovati di fronte a una situazione fluida, nella quale a prevalere erano i rischi e il sentimento di incertezza e imprevedibilità.

La sfida è corrispondere in modo costruttivo al nuovo che emerge.

Agli organismi internazionali tradizionali si è affiancato il G7, a questo il G20. Il gruppo dei "BRICS" vede espandere i suoi membri e rappresenta una quota crescente della popolazione e della produzione economica globale, proponendosi di agire da gruppo di pressione nella definizione di standard e nella gestione di opportunità, quasi revival riveduto del gruppo dei Paesi "non allineati" - allora, peraltro, davvero tali - che prese avvio con la Conferenza di Bandung, in Indonesia, nel 1955.

Accanto a questa nuova articolazione multipolare dell'equilibrio mondiale, si riaffaccia, tuttavia, con forza, e in contraddizione con essa, il concetto di "sfere di influenza", all'origine dei mali del XX secolo e che la mia generazione ha combattuto.

Tema cui si affianca quello di figure di neo-feudatari del Terzo millennio - novelli corsari a cui attribuire patenti - che aspirano a vedersi affidare signorie nella dimensione pubblica, per gestire parti dei beni comuni rappresentati dal cyberspazio nonché dallo spazio extra-atmosferico, quasi usurpatori delle sovranità democratiche.

Ricordiamoci cosa detta l'Outer Space Treaty all' Art. II: "Lo spazio extra-atmosferico, compresi la luna e gli altri corpi celesti, non è soggetto ad appropriazione da parte degli Stati, né sotto pretesa di sovranità, né per utilizzazione od occupazione, né per qualsiasi altro mezzo possibile".

L'età moderna è stata caratterizzata dalla "Conquista", di terre, ricchezze, risorse. Nei secoli, dall'abbandono progressivo di territori non più fertili, con le migrazioni verso nuovi lidi. In tempi relativamente recenti, con il mito, in America, della "Nuova frontiera".

Regole e strumenti ci sarebbero per affrontare questa fase e allora perché il sistema multilaterale sembra non riuscirci, con il rischio del ripetersi di quanto accaduto negli anni Trenta del secolo scorso: sfiducia nella democrazia, riemergere di unilateralismo e nazionalismi?

Oggi come allora si allarga il campo di quanti, ritenendo superflue se non dannose per i propri interessi le organizzazioni internazionali, pensano di abbandonarle.

Interessi di chi? Dei cittadini? Dei popoli del mondo? Non risulta che sia così.

Le conseguenze di queste scelte, la storia ci insegna, sono purtroppo già scritte.

È il momento di agire: ricordando le lezioni della storia e avendo a mente il fatto che l'ordine internazionale non è statico. E' un'entità dinamica, che deve sapersi adattare ai cambiamenti, senza cedimenti su principi, valori e diritti che i popoli hanno conquistato e affermato.

Quest'anno - ho menzionato Bandung e la Carta di San Francisco - ricorrono altresì i cinquant'anni dalla conclusione della Conferenza di Helsinki sulla sicurezza e la cooperazione in Europa, insieme ai trent'anni dell'Osce, che ne è derivata.

Settantacinque anni fa, nel mese di ottobre, veniva lanciato il Piano Pleven per una difesa europea. Faceva seguito alla dichiarazione Schuman, del maggio dello stesso anno, che avrebbe portato alla costituzione della Comunità Europea del carbone e dell'acciaio.

Quarant'anni fa, sul lago di Ginevra, il presidente Usa, Ronald Reagan, e quello dell'Urss, Michail Gorbaciov, avviarono il disgelo che portò alla sottoscrizione del Trattato INF che eliminò dall'Europa i missili cosiddetti di teatro.

Nel 1990, Parigi vide la sottoscrizione del Trattato CFE per la riduzione delle forze convenzionali in Europa.

La distensione portò a un dividendo per la pace, che si esprime con sensibili riduzioni delle spese per armamenti, e una stagione di incontro, condivisione.

Fu l'avvio di una nuova architettura di sicurezza europea e mondiale.

Ancora una volta, dialogo e spirito di cooperazione prevalsero.

Cosa vuol dire?

Che la pace non è un dono gratuito della storia.

Che statisti e popoli, per conseguirla, devono dispiegarvi il loro impegno.

Che la pace occorre volerla, costruirla, custodirla.

Anche con la paziente messa in campo di misure di fiducia.

Basti pensare alla vera e propria batteria di accordi e trattati internazionali che, nei decenni, l'hanno corroborata.

Cosa rimane di tutto ciò?

Passo dopo passo, i principali protagonisti hanno, dapprima, iniziato a violarli e, poi, a denunciarli.

Quale diventa, quindi, il prezzo della sicurezza? La minaccia dell'uso, se non la pratica, della violenza?

Si tratta di interrogativi che riguardano, in primo luogo, proprio l'Unione Europea.

L'Europa intende essere oggetto nella disputa internazionale, area in cui altri esercitano la loro influenza, o, invece, divenire soggetto di politica internazionale, nell'affermazione dei valori della propria civiltà?

Può accettare di essere schiacciata tra oligarchie e autocrazie?

Con, al massimo, la prospettiva di un "vassallaggio felice".

Bisogna scegliere: essere "protetti" oppure essere "protagonisti"?

L'Italia dei Comuni, nel XII e XIII secolo, suggestiva ma arroccata nella difesa delle identità di ciascuno, registrò l'impossibilità di divenire massa critica, di sopravvivere autonomamente e venne invasa, subì spartizione.

L'Europa appare davanti a un bivio, divisa, come è, tra Stati più piccoli e Stati che non hanno ancora compreso di essere piccoli anch'essi, a fronte della nuova congiuntura mondiale.

L'Unione Europea è uno degli esempi più concreti di integrazione regionale ed è, forse, il più avanzato progetto - ed esempio di successo - di pace e democrazia nella storia.

Rappresenta senza dubbio una speranza di contrasto al ritorno dei conflitti provocati dai nazionalismi. Un modello di convivenza che, non a caso, ha suscitato emulazione in altri continenti, in Africa, in America Latina, in Asia.

Costituisce un punto di riferimento nella vicenda internazionale, per un multilateralismo dinamico e costruttivo, con una proposta di valori e standard che abbandona concretamente la narrazione pretestuosa che vorrebbe i comportamenti dei "cattivisti" più concreti e fruttuosi rispetto a quelli dei cosiddetti "buonisti".

L'Unione Europea semina e dissemina futuro per l'umanità. Ne sono testimonianza gli accordi di stabilizzazione internazionale stipulati con realtà come il Canada, il Messico, il Mercosur. Le stesse politiche di vicinato, le intenzioni messe in campo dopo la Dichiarazione di Barcellona sul partenariato euro-mediterraneo (siamo a trent'anni da quella data).

Occorre che gli interlocutori internazionali sappiano di avere nell'Europa un saldo riferimento per politiche di pace e crescita comune. Una custode e una patrocinatrice dei diritti della persona, della democrazia, dello Stato di diritto.

Chiunque pensi che questi valori siano sfidabili sappia che, sulla scia dei suoi precursori, l'Europa non tradirà libertà e democrazia.

Le stesse alleanze si giustificano solo in base a - transeunti - convergenze di interessi e, dunque, per definizione, a geometria variabile, o riguardano anche valori?

L'Europa, ricordava Simone Veil al Parlamento Europeo, nel 1979, è consapevole che "le isole di libertà sono circondate da regimi nei quali prevale la forza bruta. La nostra Europa è una di queste isole".

Restare arroccati su quest'isola non è la risposta: abbiamo bisogno di un ordine internazionale stabile e maturo per reagire all'entropia e al disordine causate dalle politiche di potenza, e per affrontare le grandi sfide transnazionali del nostro tempo.

Le attuali istituzioni non bastano, tuttavia, e le riflessioni poste in essere dalla Conferenza sul futuro dell'Europa negli anni scorsi meritano di essere riprese e attuate,

con una politica estera e di difesa comune più incisiva, capace di trasmettere fiducia nei confronti del ruolo europeo nella risposta alle sfide globali.

Abbiamo dimostrato di saper agire con efficacia nelle crisi, come durante la pandemia, e di saperci opporre con unità di intenti alle inaccettabili violazioni del diritto dei popoli, come nel caso dell'aggressione russa all'Ucraina.

Con la stessa efficacia d'unità dobbiamo ora rinnovarci, per salvaguardare la sicurezza e il benessere dei popoli europei e contribuire alla pace mondiale, a partire dalla dimensione mediterranea e dal rapporto con il contiguo continente africano.

Non può guidarci la rassegnazione ma la volontà di dare contenuti ai passaggi necessari per ottenere questi risultati.

Aldo Moro, lo statista italiano assassinato dalle Brigate Rosse, nella sua qualità di presidente di turno delle allora Comunità Europee (raccolgevano 9 Paesi), intervenendo nella sessione conclusiva della Conferenza di Helsinki, si proponeva di dare senso alla fase di distensione internazionale che si annunciava, sottolineando che significava "l'esaltazione degli ideali di libertà e giustizia, una sempre più efficace tutela dei diritti umani, un arricchimento dei popoli in forza di una migliore conoscenza reciproca, di più liberi contatti, di una sempre più vasta circolazione delle idee e delle informazioni".

L'Unione Europea - e in essa Francia e Italia - deve porsi alla guida di un movimento che nel rivendicare i principi fondanti del nostro ordine internazionale sappia rinnovarlo, attenta alle istanze di quanti dall'attuale costruzione si sentano emarginati.

Una strada che non è quella dell'abbandono degli organismi internazionali né quella del ripudio dei principi e delle norme che ci governano ma di una profonda e condivisa riforma del sistema multilaterale, più inclusiva ed egualitaria rispetto a quanto furono capaci di fare le potenze vincitrici della Seconda Guerra Mondiale, cui va, tuttavia, riconosciuto il grande merito di mettere insieme vincitori e vinti per un mondo nuovo.

Servono idee nuove e non l'applicazione di vecchi modelli a nuovi interessi di pochi.

Le università sono candidate a far emergere queste idee.

Care studentesse e cari studenti,

la storia è incisa nei comportamenti umani.

Il futuro del pianeta passa dalla capacità di plasmare l'ordine internazionale perché sia a servizio della persona umana.

Le scelte di multilateralismo e solidarietà di oggi determineranno la qualità del vostro domani.

Si tratta di non ripetere gli errori del passato, ma di dar vita a una nuova narrazione.

Soltanto insieme, come comunità globale, possiamo sperare di costruire un avvenire prospero, ispirato a equità e stabilità.

Vi auguro, auguro a ciascuno di voi, ogni successo negli studi che state approfondendo, con l'auspicio che vi conducano a essere attori consapevoli e partecipi della comunità internazionale.

Auguri!

Febbraio 2025

Riflessioni sui valori comuni ai Paesi membri dell'Unione e sul contributo della Corte di giustizia*

Bruno Nascimbene

Professore emerito di Diritto dell'Unione europea nell'Università degli Studi di Milano

1. Esistono davvero dei valori comuni? – Le riflessioni che seguono riguardano un tema che è appassionante e, per così dire, intrigante. La domanda che ci si pone è se esistono davvero dei valori comuni ai Paesi membri dell'Unione europea e se questi valori possono essere comuni ad altri Paesi, membri di quell'altra organizzazione internazionale europea rappresentata dal Consiglio d'Europa. Due Europe, che per quanto abbiano, almeno in parte, Stati membri diversi (27, 46), finalità diverse, istituzioni diverse, condividono tuttavia un patrimonio comune, giuridico e storico-politico¹.

2. I valori come “collante” – Desidero ricordare sul tema un volume ove si affrontano vari temi sull'integrazione europea². Pur presentandosi, nella forma, come un complesso di riflessioni, appunto, su temi vari, è sostanzialmente un manuale di diritto dell'Unione europea, articolato in nove capitoli. Vi sono alcune pagine, che in particolare ricordo, dedicate ai valori comuni. Questi emergono e rappresentano, anzi, un “collante” quando vengono esaminati il processo di integrazione e il contributo che vi ha portato il Trattato di Lisbona (in vigore ormai da oltre quindici anni, 1.12.2009), ultima riforma intervenuta in tale processo.

Un “collante” «che lega indissolubilmente in un progetto strategico comune Paesi che, pur dotati di storia e cultura diverse, hanno deciso di interpretare tali differenze come “valori” unificanti», quelli cioè «propri» dell'Unione, previsti dall'art. 2 TUE, che sono «ben sintetizzati nel motto “Unita nella diversità” nonostante la retrocessione della sua ufficialità»³. Retrocessione rispetto al Trattato di Lisbona, che non contiene una norma, quale era l'art. I-8 del Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa, intitolato “I simboli dell'Unione” uno dei quali era, appunto, il “motto”.

Nello studio di questo argomento, e nelle riflessioni che qui di seguito propongo, mi sono chiesto quale (sia) la rilevanza di tale “comunanza” e dove venga affermata: nei testi, nelle norme, nella giurisprudenza della Corte di giustizia, il cui ruolo di creatore del diritto è riconosciuto a livello interno e internazionale. Fra i valori comuni, ricordati

* Il presente contributo costituisce la versione aggiornata della relazione presentata al Convegno di studi in onore di Ennio Trigiani, intitolato “L'Unione europea come comunità di valori” e svoltosi nell'Università degli Studi di Bari Aldo Moro il 26 settembre 2024. Esso sarà incluso anche negli atti del Convegno, in corso di pubblicazione. I riferimenti bibliografici, considerata la materia del presente lavoro, sono di carattere essenziale.

¹ Cfr. sulle differenze fra Consiglio d'Europa e Unione europea, e relativi atti istitutivi, le c.d. sentenze gemelle della Corte cost. 24.10.2007, n. 348 e n. 349, spec. i punti 3.3. e 4.6. del “Considerato in diritto” della sentenza 348.

² E. TRIGIANI, *Spunti e riflessioni sull'Europa*, II ed., Bari, 2019.

³ Ivi, p. 23

sempre più frequentemente negli atti delle istituzioni e nella giurisprudenza, come si dirà oltre, lo “Stato di diritto” ha un carattere preminente⁴.

3. L’esistenza di un patrimonio comune. La CEDU e la Carta – Prima, tuttavia, mi sembra opportuno svolgere alcune considerazioni sull’effettiva esistenza di un patrimonio comune.

Patrimonio comune è espressione che ricorre nello Statuto del Consiglio d’Europa (art. 1) e nella CEDU (preambolo). Gli Stati membri del Consiglio d’Europa sono anche parti della CEDU, che risponde alla necessità di fornire una garanzia collettiva di diritti fondamentali, alcuni enunciati nella Dichiarazione universale, cui la Convenzione si ispira.

Questi Stati che, come si è detto, sono anche (in parte) Stati membri della UE, sono animati dallo stesso spirito e (preambolo CEDU) sono «forti di un patrimonio comune di tradizioni e di ideali politici, di rispetto della libertà e di preminenza del diritto».

La realizzazione di una “unione più stretta” è ricordata nel preambolo della CEDU. Come pure nel preambolo del TUE (nonché in quello della Carta dei diritti fondamentali) ove si afferma la volontà degli Stati di «portare avanti il processo di creazione di un’unione sempre più stretta fra i popoli dell’Europa», «in cui le decisioni siano prese il più vicino possibile ai cittadini, conformemente al principio di sussidiarietà».

La tutela dei diritti fondamentali, che è oggetto della Carta, appartiene al patrimonio comune, Carta e CEDU avendo obiettivi comuni e l’una (la Carta) essendo conforme all’altra (la CEDU), poiché (art. 52, par. 3, Carta) in tutti i casi in cui la Carta contiene diritti corrispondenti a quelli garantiti dalla CEDU, «il significato e la portata degli stessi sono uguali a quelli conferiti» dalla CEDU.

4. Le norme rilevanti del TUE e della Carta – I valori, dato fondamentale e caratterizzante il TUE e la Carta, sono espressamente previsti da una norma, l’art. 2,

⁴ Sul tema dei valori comuni ci si limita a ricordare l’ampio scritto di L.S. ROSSI, *Il valore giuridico dei valori. L’articolo 2 TUE: relazioni con altre disposizioni del diritto primario dell’UE e rimedi giurisdizionali*, in *Federalismi*, 2020 (e riferimenti ivi); P. MORI, *Il primato dei valori comuni dell’Unione europea*, in *Il Diritto dell’Unione Europea*, 2021, p. 73 ss.; L. D. SPIEKER, *EU Values Before the Court of Justice*, Oxford, 2023; G. TESAURO, *Manuale di diritto dell’Unione europea*, a cura di P. DE PASQUALE, F. FERRARO, IV ed., Napoli, 2023, p. 29 ss.; R. ADAM, A. TIZZANO, *Manuale di diritto dell’Unione europea*, IV ed., Torino, 2024, p. 434 ss. Sul tema dello Stato di diritto, ci si limita, parimenti, a ricordare A. CIRCOLO, *Il valore dello Stato di diritto nell’Unione europea*, Napoli, 2023; le relazioni presentate in occasione del convegno promosso dal Parlamento europeo, 7-8 settembre 2023, su “Lo Stato di diritto, una prospettiva di diritto comparato”, specialmente quelle di V. SALVATORE, *Lo Stato di diritto, una prospettiva di diritto comparato. Unione europea*, in [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2023/745685/EPRS_STU\(2023\)745685_IT.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2023/745685/EPRS_STU(2023)745685_IT.pdf), e di J. ZILLER, *L’État de droit, une perspective de droit comparé. Conseil de l’Europe*, in [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2023/745673/EPRS_STU\(2023\)745673_FR.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2023/745673/EPRS_STU(2023)745673_FR.pdf); la relazione del Parlamento europeo “sulla relazione sullo Stato di diritto 2023 della Commissione”, doc. P9_TA(2024)0108 del 28.2.2024, in https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2024-0108_IT.pdf.

nonché dalla Carta che nel preambolo richiama l'obiettivo di «condividere un futuro di pace fondato su valori comuni».

L'art. 2, come si dirà poco oltre, va letto insieme agli articoli 7 e 49 del TUE ed è elemento essenziale del regolamento sulla condizionalità (di cui si dirà poco oltre): una “rivisitazione” più recente di questi valori, che ha assunto un rilievo importante nell'orientamento e nelle decisioni delle istituzioni e nella giurisprudenza della Corte di giustizia (di cui pure si dirà).

I sei valori su cui si fonda l'Unione, previsti dall'art. 2 («rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle persone che appartengono alle minoranze») sono comuni agli Stati che compongono la società europea, la quale ha una identità caratterizzata da sei elementi, pure previsti dall'art. 2 («una società caratterizzata dal pluralismo, dalla non discriminazione, dalla tolleranza, dalla giustizia, dalla solidarietà e dalla parità tra uomini e donne»).

Sono talmente importanti, tali valori, che rappresentano il requisito essenziale per diventare membri dell'Unione: gli Stati devono non solo rispettarli, ma impegnarsi «a promuoverli», a svilupparli (art. 49 TUE). Se non vengono rispettati, gli Stati possono essere destinatari di sanzioni *ex art. 7 TUE*. La norma prevede due fasi: la prima (par. 1) consiste nella constatazione, da parte del Consiglio (a maggioranza dei quattro quinti) dell'evidente rischio di violazione grave di uno di tali valori (un'iniziativa era stata avviata dalla Commissione contro la Polonia il 20.12.2017 – con specifico riferimento allo Stato di diritto –, ma in epoca recente, il 29.5.2024, è stata archiviata poiché erano state adottate misure importanti per ripristinare lo Stato di diritto (e quindi i fondi della politica di coesione e del Piano nazionale di ripresa e resilienza sono stati sbloccati). Altra iniziativa avviata dal P.E. contro l'Ungheria il 12.9.2018 – con riferimento, in generale, ai valori su cui si fonda l'Europa – è pendente; una risoluzione del 24.4.2024 chiede a Consiglio e Commissione di avviare la procedura *ex art. 7, par. 2*)⁵.

La seconda fase (par. 2) consiste nella constatazione da parte del Consiglio (all'unanimità) dell'esistenza di una violazione (non più solo il rischio) grave e (inoltre) persistente di uno di quei valori. Dopo la constatazione il Consiglio (a maggioranza qualificata, par. 3) può sospendere alcuni dei diritti derivanti dai Trattati, compreso il diritto di voto in seno al Consiglio.

⁵ Cfr. il comunicato stampa della Commissione del 29.2.2024 “Gli sforzi della Polonia per ripristinare lo Stato di diritto spianano la strada all'accesso a fondi dell'UE fino a 137 milioni di Euro”; a seguito dello sblocco di 10,2 milioni di euro di fondi di coesione da parte della Commissione a favore dell'Ungheria, il P.E. ha chiesto alla Corte di giustizia, ricorso del 25.3.2024, l'annullamento della decisione della Commissione, causa C-225/24 (cfr. <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=285967&pageIndex=0&doclang=it&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=24842766>). La procedura *ex art. 7, par. 1*, Commissione contro Polonia è stata chiusa, comunicato stampa della Commissione del 29.5.2024 (“Commission decides to close Article 7 (1) TEU procedure for Poland”). Il procedimento era iniziato con la proposta della Commissione di decisione del Consiglio sulla contestazione dell'esistenza di un evidente rischio di violazione grave dello Stato di diritto del 20.12.2017, doc. COM (2017) 835 final. La procedura promossa dal P.E. contro l'Ungheria è pendente (cfr. sulle audizioni in corso *ex art. 7, par. 1*, la risoluzione del P.E. del 24.4.2024, P9_TA (2024) 0367 (il procedimento aveva avuto inizio con la risoluzione del P.E. del 12.9.2018).

5. Stato di diritto. I mezzi di tutela, in particolare il regolamento sulla condizionalità – Quanto allo Stato di diritto (*Etat de droit, rule of law*, ex art. 2 TUE; l'espressione nello Statuto del Consiglio d'Europa e nella CEDU è *preminence de droit, rule of law*) si osserva che esso è il valore (presuntivamente violato) che ha determinato le iniziative ricordate ex art. 7, contro Polonia e Ungheria, ma anche varie procedure di infrazione ex art. 258 TFUE. Strumenti specifici per tutelare tale valore, di competenza della Commissione sono: *a*) il “meccanismo europeo per lo Stato di diritto” (che consiste in una relazione di carattere generale e in una di carattere particolare, Paese per Paese); *b*) il “quadro per lo Stato di diritto” (ha la funzione di allarme preventivo nei confronti di uno Stato, la Commissione cercando di impedire che le condizioni si aggravino fino al punto da far avviare la procedura ex art. 7); *c*) il ricorso alla procedura prevista dal regolamento sulla condizionalità di bilancio (regolamento 2020/2092 del 16.12.2020 «relativo a un regime generale di condizionalità per la protezione del bilancio» che consente all'Unione di sospendere, ridurre, limitare l'accesso ai finanziamenti in caso di violazione dello Stato di diritto⁶.

Il regolamento prima ricordato definisce la nozione di Stato di diritto (art. 2, lett. a) sulla base di sei elementi: *a*) il principio di legalità, in base al quale il processo legislativo deve essere trasparente, responsabile, democratico; *b*) la certezza del diritto; *c*) il divieto di arbitrarietà del potere esecutivo; *d*) la tutela giurisdizionale effettiva, compreso l'accesso alla giustizia assicurata da organi giurisdizionali indipendenti e imparziali, anche per quanto riguarda i diritti fondamentali; *e*) la separazione dei poteri; *f*) la non discriminazione e uguaglianza davanti alla legge. Conferma, dunque, in particolare, la necessità che siano assicurate nei Paesi membri la tutela giurisdizionale effettiva, l'autonomia e l'indipendenza della magistratura, un equo processo, come prevedono l'art. 47 Carta nonché l'art. 6 CEDU (l'art. 3 precisa una varietà di elementi indicativi di “violazioni dei principi dello Stato di diritto”). Si tratta di un valore connesso agli altri valori e, come afferma l'art. 2 regolamento (lett. a) «è da intendersi alla luce degli altri valori e principi dell'Unione sanciti nell'art. 2 TUE».

Non vi è una gerarchia fra i valori e, anche se può suscitare qualche perplessità il collegamento fra valori e protezione degli interessi finanziari, ciò che rileva è l'obbligo di stretta, leale cooperazione, di solidarietà fra gli Stati che giustifica la condizionalità dell'erogazione delle risorse.

Lo Stato di diritto è un valore (a mio avviso) del tutto particolare, ove vengono in evidenza, come si è detto, l'indipendenza dei giudici e la garanzia di una tutela giurisdizionale effettiva e di un equo processo. La Corte sottolinea il legame essenziale, fra art. 2 TUE e art. 19, par. 1, secondo comma, perché l'art. 19, precisamente, “concretizza” il valore dello Stato di diritto, affidando «l'onere di garantire il controllo

⁶ Sul regolamento si permette rinviare al nostro *Il rispetto della rule of law e lo strumento finanziario. La condizionalità*, in *eurojus*, n. 3, 2021, p. 172 ss. e ivi riferimenti.

giurisdizionale dell'ordinamento giuridico dell'Unione non soltanto alla Corte ma anche agli organi giurisdizionali nazionali»⁷.

Il principio di leale cooperazione, il ruolo dei giudici nazionali e l'integrazione fra Stati membri sono sottolineati nel volume prima ricordato quando viene affrontato il tema delle funzioni della Corte di giustizia dopo il Trattato di Lisbona: una Corte con vere e proprie funzioni "neo-pretorie", che assicura, insieme ai giudici nazionali, una tutela giurisdizionale effettiva⁸.

6. La giurisprudenza della Corte. Rinvii pregiudiziali e procedure di infrazione

– La giurisprudenza della Corte ha un ruolo di assoluto rilievo nel tema qui esaminato. Ruolo creativo, come sempre, ma forse ancor più quando, nella disamina delle violazioni del diritto dell'Unione contestate ad alcuni Stati, Polonia e Ungheria in primo luogo, definisce i valori comuni e, fra questi, lo Stato di diritto.

La Corte fornisce il suo contributo sia in via pregiudiziale, sia in via contenziosa nell'ambito di procedure di infrazione. Si ricordano, per esempio, la questione dell'indipendenza dei giudici polacchi che è stata oggetto di una pregiudiziale⁹ sull'indipendenza della sezione disciplinare della Corte suprema polacca (sezione priva delle caratteristiche di un organo giurisdizionale, ex art. 19 TUE e art. 47 Carta), ma anche di una sentenza nell'ambito di una procedura di infrazione¹⁰. Veniva imposto un "bavaglio" o "museruola" ai magistrati in materia di riforma del sistema giudiziario, prevedendo ipotesi di illecito disciplinare di contenuto assai ampio e vago, che pregiudicavano l'indipendenza dei magistrati.

Si ricorda inoltre il contrasto diritto polacco-diritto UE, che è emerso nel confronto-scontro sul primato del diritto UE, negato dal Tribunale costituzionale polacco con riguardo alla legge istitutiva di un nuovo regime disciplinare per i giudici, il giudice costituzionale contrastando, e quindi opponendosi, alla Corte di giustizia che, in via cautelare, ordinava l'immediata sospensione della legge¹¹.

La Corte di giustizia, nell'ambito di un rinvio pregiudiziale¹², ma soprattutto di una procedura di infrazione¹³, contestò la tesi polacca ritenendo sussistente l'infrazione perché il regime disciplinare non garantiva l'indipendenza dei giudici rispetto al potere politico.

Il tema del primato e dell'indipendenza dei giudici venne messo in discussione, e quindi oggetto di decisione da parte della Corte, anche in Romania (con riguardo alle

⁷ Cfr. 27.2.2018, causa C-64/16, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, EU:C:2018:117, punto 32; 11.5.2023, causa C-817/21, *R.I.*, EU:C:2023:391, punto 39.

⁸ Cfr. E. TRIGGIANI, *Spunti e riflessioni*, cit., p. 32.

⁹ Cfr. 19.11.2019, cause riunite C-585/18, C-624/18 e C-625/18, *A.K. e a.*, EU:C:2019:982.

¹⁰ Cfr. 5.6.2023, causa C-204/21, *Commissione c. Polonia*, EU:C:2023:442.

¹¹ Cfr. la decisione del giudice costituzionale polacco del 14.7.2021 e la sentenza della Corte 8.4.2020, causa C-791/19 R, *Commissione c. Polonia*, EU:C:2020:277: secondo il giudice polacco, la Corte aveva agito *ultra vires*, in contrasto con la Costituzione del proprio Paese.

¹² Cfr. 2.3.2021, causa C-824/18, *A.B. e a.*, EU:C:2021:153.

¹³ Cfr. 15.7.2021, causa C-791/19, *Commissione c. Polonia*, EU:C:2021:596.

norme sui procedimenti disciplinari e promozione dei giudici nazionali)¹⁴, e in Ungheria (qui venendo consentito alla Corte suprema di annullare un'ordinanza di rinvio pregiudiziale per non pertinenza del rinvio e di avviare un procedimento disciplinare contro il giudice che aveva disposto il rinvio, disconoscendo quindi il primato del diritto UE)¹⁵.

7. Le più recenti affermazioni. Il ruolo della Corte, i valori nel futuro – Anche in epoca più recente la Corte ha sottolineato l'importanza, il carattere essenziale dello Stato di diritto, rispetto a norme croate che consentivano a un soggetto estraneo al collegio giudicante (giudice della registrazione) di impartire istruzioni al predetto collegio, obbligandolo anche a modificare il contenuto della decisione già adottata¹⁶.

Il Parlamento europeo ha assunto e mantiene un atteggiamento estremamente critico sulla violazione dello Stato di diritto e, in genere, dei valori fondamentali dell'Unione. Non solo, come si è detto, l'azione *ex art. 7*, par. 1, TUE è pendente, ma ha convenuto in giudizio la Commissione¹⁷ per avere sbloccato dei fondi (10,2 milioni di euro) congelati a favore dell'Ungheria giudicando positive le riforme giudiziarie (con particolare riguardo all'indipendenza della magistratura) intraprese da questo Paese. La Commissione avrebbe sbloccato i fondi in cambio della revoca del veto ungherese su alcune urgenti decisioni riguardanti l'Ucraina che richiedevano l'unanimità in seno al Consiglio europeo.

Il dialogo e, pure, il contrasto fra istituzioni sottolinea, una volta di più, l'importanza dei valori dell'Unione, dello Stato di diritto in particolare che, come afferma la Commissione nella quinta relazione annuale sulla situazione dello Stato di diritto nell'Unione europea¹⁸, nel trarre le conclusioni e indicare le prossime tappe evidenzia che proprio lo Stato di diritto sarà al centro dell'agenda politica dell'Unione nei prossimi cinque anni, «fulcro del successo» futuro della stessa Unione¹⁹.

Guardando al futuro e a prossime adesioni all'Unione (che la predetta relazione, pure, affronta, con riguardo a Albania, Montenegro, Macedonia settentrionale, Serbia) sembra significativo ricordare quanto la Corte di giustizia ebbe ad affermare circa il rispetto dei criteri di Copenaghen (Consiglio europeo del 21-22.6.1993) ai fini dell'adesione di nuovi Stati all'Unione (nove sono i candidati ufficiali, uno – Kosovo – è potenziale). Nella sentenza sulla “legge bavaglio” prima ricordata la Corte afferma, quanto ai valori in generale, che l'Unione riunisce «Stati che hanno liberamente e

¹⁴ Cfr. 21.12.2021, cause riunite C-357/19, C-547/19, C-811/19 e C-840/19, *Euro Box Promotion e a.*, EU:C:2021:1034; 7.11.2022, ord., cause riunite C-859/19, C-926/19, C-929/19, *FX e a.*, EU:C:2022:878; 11.5.2023, causa C-817/21, *R.I.*, EU:C:2023:391; 7.9.2023, C-216/21, *Asociația “Forumul Judecătorilor din România”*, EU:C:2023:628; più recentemente sul principio del primato, anche rispetto a decisioni della Corte costituzionale di un Paese membro, nella specie Romania, 26.9.2024, causa C-792/22, *Energotehnica*, EU:C:2024:788.

¹⁵ Cfr. 23.1.2021, causa C-564/19, *IS*, EU:C:2021:949.

¹⁶ Cfr. 11.7.2024, cause riunite C-554/21, C-622/21, C-727/21, *Hann-Invest*, EU:C:2024:594, procedimento pregiudiziale avviato dalla Corte d'appello di commercio croata.

¹⁷ Cfr. il ricorso del 25.3.2024, causa C-225/24, cit.

¹⁸ Cfr. il doc. del 24.7.2024, COM (2024) 800 final.

¹⁹ Cfr. il par. 4 del documento cit.

volontariamente aderito ai valori comuni enunciati all'articolo 2 TUE, li rispettano e si impegnano a promuoverli»; «la fiducia reciproca tra gli Stati membri e, segnatamente i loro giudici, si basa sulla premessa fondamentale secondo cui gli Stati membri condividono tali valori comuni». Il rispetto dei valori comuni vale non solo per gli Stati che sono membri, ma per quelli che lo diventeranno: una volta che lo Stato ha aderito, «non può più sottrarsi». L'impegno a rispettare e a dare esecuzione all'art. 2 TUE non è programmatico: «non costituisce», afferma la Corte «una mera enunciazione di orientamenti o di intenti di natura politica, ma contiene valori che fanno parte dell'identità stessa dell'Unione quale ordinamento giuridico comune, valori che sono concretizzati in principi che comportano obblighi giuridicamente vincolanti per gli Stati membri»²⁰.

In uno scritto di alcuni anni fa, ma del tutto attuale, dal titolo “Il Paese che trascura lo Stato di diritto”, Giuseppe Tesauro, esprimendo perplessità sulla situazione italiana, affermava: «Teniamocelo stretto lo Stato di diritto [che è] ineliminabile ancoraggio della nostra democrazia», oltre che di quella degli altri Paesi membri. Un suggerimento che permane attuale, del tutto condivisibile²¹.

Febbraio 2025

²⁰ Cfr. i punti 66-68 della sentenza 5.6.2023, cit. alla nota 10.

²¹ Cfr. G. TESAURO, ne *Il Mattino*, 1.8.2020.

La sicurezza dell'Unione europea secondo Tusk: una priorità del semestre polacco di presidenza del Consiglio UE

Anna Pitrone

Professoressa associata di Diritto dell'Unione europea, Università degli Studi di Messina

1. Il 22 gennaio scorso il premier polacco Donald Tusk ha presentato al Parlamento europeo le priorità del semestre di presidenza del Consiglio dell'Unione; un intervento che da più parti è stato ritenuto quasi una “chiamata alle armi”.

La presentazione è avvenuta a due giorni dall'insediamento di Donald Trump alla Casa Bianca e all'indomani di quella che è sembrata essere la risposta dell'Unione europea, vale a dire il discorso tenuto dalla Presidente della Commissione europea Ursula von der Leyen a Davos, all'apertura del Forum economico mondiale. La Presidente, infatti, a proposito della nuova amministrazione Trump, ha sostenuto che l'Unione assumerà un atteggiamento “pragmatico” e sarà sempre pronta a difendere i propri interessi strategici contro qualsiasi misura ingiustificata.

L'intervento di Tusk al Parlamento europeo si colloca nel solco di quello della Presidente della Commissione europea e con riferimento ai rapporti fra UE e Stati Uniti – per il premier polacco un rapporto alla pari – ha affermato: «Don't ask America what it can do for our security. Ask yourselves what we can do for our own security».

Proprio la sicurezza dell'Unione europea è al centro del programma della presidenza polacca, come testimoniato dallo slogan “*Security, Europe*”. Un concetto che abbraccia diverse dimensioni, da quella economica a quella energetica, da quella alimentare a quella sanitaria, fino alla più importante, su cui Tusk si è maggiormente soffermato a Strasburgo: la sicurezza militare. È stato, infatti, immediato il riferimento al conflitto che si combatte ai confini dell'Unione ormai da tre anni e che ovviamente costituisce al momento la maggiore preoccupazione per la Polonia. Da qui la proposta, contenuta come si vedrà nel programma della presidenza, di un aumento della spesa militare, sulla scia di quanto fatto dal Governo polacco, che ad oggi destina il 5% del PIL alla difesa.

La sicurezza passa, inoltre, nella visione di Tusk, dal rafforzamento dei confini esterni dell'Unione, dalla lotta alla disinformazione e dall'autonomia energetica. Proprio la questione relativa all'energia ha fornito al premier l'occasione per mettere in discussione il *Green Deal*; l'energia europea, ha osservato, è costosa, la più costosa nel mondo, tanto da non permettere all'Unione di competere con Stati Uniti e Cina. È in tale contesto che Tusk ha proposto la revisione delle norme ambientali dell'UE che incidono sull'aumento del prezzo dell'energia.

Stesse osservazioni sono state fatte in tema di sicurezza alimentare: «We do care about nature, but pro-environmental actions are going to be effective if people subscribe to them, if people endorse those changes».

2. I toni e il contenuto del discorso di Donald Tusk rispecchiano il programma della presidenza polacca che – in linea con quello della nuova Commissione europea – pone l’accento, come detto, sulla sicurezza nei suoi molteplici aspetti.

Il tema centrale del semestre è articolato in sette assi principali: difesa e sicurezza; protezione delle persone e delle frontiere; resistenza alle ingerenze straniere e alla disinformazione; sicurezza e libertà d’impresa; transizione energetica; agricoltura competitiva e resiliente; sicurezza sanitaria.

Con riferimento alla difesa, la presidenza polacca intende rafforzare la prontezza militare attraverso maggiori investimenti e un’industria della difesa più forte. Priorità fondamentali saranno il supporto alle infrastrutture strategiche di difesa, come la “Scudo Est”¹ o la “Linea di difesa baltica”², e il rafforzamento della cooperazione con la NATO.

Si tratta di proposte in linea con le priorità della nuova Commissione europea; negli Orientamenti politici dell’allora candidata Ursula von der Leyen³ si legge, infatti, come l’obiettivo dovrà essere la costruzione di un’autentica Unione europea della difesa, nell’ambito della quale gli Stati membri manterrebbero la responsabilità delle proprie truppe, dalla dottrina al dispiegamento, ma l’Unione dovrebbe sostenere e coordinare gli sforzi volti a rafforzare la base industriale, l’innovazione e il mercato unico nel settore della difesa. A tali obiettivi peraltro risponde l’introduzione della nuova figura del commissario per la difesa e lo spazio, un incarico che mira ad affrontare anche le sfide europee relative appunto all’industria della difesa.

Tornando al programma della presidenza polacca, altro aspetto della sicurezza riguarda il controllo delle frontiere esterne, in particolare quelle orientali della Polonia; fra le priorità individuate rientrano le azioni per limitare la migrazione illegale e migliorare l’efficacia dei rimpatri, anche in collaborazione con i Paesi terzi, nonché le iniziative tese a contrastare le minacce ibride e le reti internazionali di criminalità organizzata.

Altri punti in comune con il programma della Commissione europea attengono alla lotta contro la disinformazione e la manipolazione delle informazioni, con particolare attenzione allo sviluppo di servizi digitali moderni e sicuri, e al consolidamento del mercato unico europeo e all’eliminazione delle barriere alle attività transfrontaliere, specialmente nel settore dei servizi.

Come già proposto dalla Presidente della Commissione europea, anche il programma polacco ritiene prioritario ristabilire condizioni di concorrenza leale per

¹ Si tratta di un programma nazionale lanciato dal Governo polacco per fortificare i suoi confini orientali con la Bielorussia e l’enclave russa di Kaliningrad. Il programma rappresenta uno degli investimenti più significativi nella sicurezza nazionale e nella difesa dei confini nella storia postbellica della Polonia, del costo stimato di 2,55 miliardi di dollari, che si pone come obiettivo quello di limitare la mobilità delle truppe nemiche e rallentarne l’eventuale avanzata, offrendo allo stesso tempo una maggiore libertà di azione e sopravvivenza ai militari e alla popolazione civile polacca.

² Linea di difesa comune prevista da un Accordo del 2004 fra Estonia, Lettonia e Lituania, con lo scopo di rafforzare il confine orientale della NATO con Russia e Bielorussia.

³ [Orientamenti politici per la prossima commissione europea 2024-2029.](#)

l'industria europea nei confronti dei concorrenti globali e promuovere la riduzione degli oneri burocratici nell'UE.

Una parte importante del programma della presidenza polacca, come prevedibile, riguarda l'autonomia energetica, al fine di ottenere il completo abbandono delle fonti russe. In particolare, si propone l'adozione di misure per ridurre i prezzi dell'energia nell'Unione e incentivare la riduzione della dipendenza da tecnologie importate e materie prime critiche.

Con riferimento alla tema della sicurezza alimentare, la presidenza polacca intende rafforzare la Politica Agricola Comune, sostenendo gli agricoltori e lo sviluppo delle aree rurali, incoraggiando – si legge nel programma – e non obbligando gli agricoltori ad adottare pratiche che proteggano l'ambiente e contribuiscano a contrastare i cambiamenti climatici. Una posizione in linea con la recente riforma della PAC della primavera scorsa⁴, adottata all'indomani delle accese proteste degli agricoltori.

Infine, la presidenza polacca intende concentrarsi sulla trasformazione digitale della sanità, sulla salute mentale di bambini e giovani, nonché sulla promozione della salute e della prevenzione delle malattie. Sono altresì proposte azioni per migliorare la sicurezza dell'approvvigionamento farmaceutico dell'UE e per la diversificazione delle catene di fornitura dei farmaci e il supporto alla loro produzione nell'Unione.

Anche l'abbattimento dei prezzi dell'energia, la difesa degli agricoltori e l'equilibrio tra incentivi, investimenti e regolamentazione nell'ambito della PAC, nonché il rafforzamento della sicurezza nel settore sanitario e farmaceutico, sono punti centrali del programma dell'attuale Commissione europea.

La convergenza dei due programmi non sorprende, considerati gli ottimi rapporti fra Tusk e von der Leyen; a ciò si aggiunga che la presidenza polacca è iniziata nel primo semestre in cui la nuova Commissione si presume presenti le prime proposte legislative, il che potrebbe permettere alla Polonia di giocare un ruolo importante nei negoziati fra i governi degli Stati membri⁵.

3. Che Tusk conosca bene l'UE è innegabile e non sorprendono i consensi attorno al suo programma di presidenza. Così all'avvertimento lanciato agli eurodeputati circa le conseguenze del nuovo sistema Ets2 di compravendita delle quote di emissione adottato nella scorsa legislatura europea⁶, che secondo Tusk rischierebbe di mettere in crisi i

⁴ Regolamento (UE) 2024/1468 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 maggio 2024, che modifica i regolamenti (UE) 2021/2115 e (UE) 2021/2116 per quanto riguarda le norme sulle buone condizioni agronomiche e ambientali, i regimi per il clima, l'ambiente e il benessere degli animali, la modifica dei piani strategici della PAC, la revisione dei piani strategici della PAC e le esenzioni da controlli e sanzioni.

⁵ [C. BUCHANAN PONCZEK, Polish priorities for the presidency of the Council of the European Union, in Tepsa Briefs, n. 12/2024.](#)

⁶ Direttiva (UE) 2023/959 del Parlamento europeo e del Consiglio del 10 maggio 2023 recante modifica della direttiva 2003/87/CE, che istituisce un sistema per lo scambio di quote di emissioni dei gas a effetto serra nell'Unione, e della decisione (UE) 2015/1814, relativa all'istituzione e al funzionamento di

governi democratici di tutta l'Europa, potrebbe dare una risposta il Piano d'azione per l'energia a prezzi accessibili, atteso per la fine di febbraio e che, nelle intenzioni della Commissione europea, contribuirà a ridurre i prezzi e i costi dell'energia.

Sul fronte della difesa, il 3 febbraio scorso si è tenuta la prima riunione dei leader europei dedicata esclusivamente a questo tema; essi hanno discusso di aspetti chiave relativi alla difesa europea, compreso lo sviluppo di capacità collettive, dei modi migliori per utilizzare il bilancio dell'UE e mobilitare finanziamenti privati, nonché di come rafforzare i partenariati strategici⁷. In questa occasione la Commissione ha annunciato che esaminerà le flessibilità previste dalle nuove norme di *governance* economica al fine di consentire l'aumento della spesa nazionale per la difesa.

Non resta dunque che attendere le prime proposte della nuova Commissione per valutare l'impatto che l'attuale stato generalizzato di "insicurezza" avrà sulle future riforme.

Febbraio 2025

una riserva stabilizzatrice del mercato nel sistema dell'Unione per lo scambio di quote di emissione dei gas a effetto serra; Direttiva (UE) 2023/958 del Parlamento europeo e del Consiglio del 10 maggio 2023 recante modifica della direttiva 2003/87/CE per quanto riguarda il contributo del trasporto aereo all'obiettivo di riduzione delle emissioni in tutti i settori dell'economia dell'Unione e recante adeguata attuazione di una misura mondiale basata sul mercato.

⁷ [Osservazioni del presidente António Costa alla conferenza stampa al termine dell'incontro informale dei leader dell'UE del 3 febbraio 2025](#)

*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*

La *Declaration on a common understanding of international law in cyberspace* del Consiglio dell'Unione europea

Pietro Gargiulo

Professore ordinario di Diritto internazionale, Università degli Studi di Teramo; Direttore dell'Osservatorio Osorin

1. *Premessa.* – Il 18 novembre 2024 il Consiglio dell'Unione europea ha adottato la *Declaration on a Common Understanding of International Law in Cyberspace*. Il documento¹ riveste grande importanza sui piani sia politico sia giuridico. Sul piano politico esso mostra, a fronte della recrudescenza del fenomeno degli attacchi cibernetici, che sta diventando estremamente pericoloso specialmente nei tanti conflitti in corso², la volontà di affrontare il tema confrontandosi con gli altri interlocutori governativi. Sul piano giuridico la Dichiarazione riafferma l'idea, condivisa dagli Stati membri dell'Unione insieme alla gran parte degli Stati occidentali, che le regole del diritto internazionale così come attualmente in vigore, sono applicabili non solo nel dominio cinetico ma anche in quello cibernetico.

La Dichiarazione parte da una premessa chiara e preoccupante: la minaccia che l'uso malevolo dello spazio cibernetico rappresenta per «the functioning of our societies, economies, and our way of life». Inoltre, il documento evidenzia che tali comportamenti non solo costituiscono un pericolo per le infrastrutture critiche, ma anche un ostacolo sia all'utilizzo dei vantaggi – non solo economici – che derivano dalla digitalizzazione, sia alle iniziative volte a colmare il “digital divide”.

Soprattutto, nella premessa della Dichiarazione ciò che si mette in evidenza è la complessità che hanno assunto le attività cibernetiche malevole in concomitanza con l'emergere delle nuove tecnologie dell'informazione e delle comunicazioni (ICT) e l'enorme rilievo delle stesse nei diversi conflitti interni e internazionali che caratterizzano la fase attuale delle relazioni internazionali. Da ciò la necessità che gli Stati agiscano in modo responsabile nello spazio cibernetico, in conformità alla Carta dell'ONU, per garantire il mantenimento della pace, della sicurezza e della stabilità internazionali.

Il richiamo più importante contenuto nella premessa della Dichiarazione – anche perché ci fa capire il contesto materiale nel quale la stessa si inserisce – è quello relativo alla *UN framework of responsible State behaviour in cyberspace* e alla *Cyber programme of action initiative*, entrambi volti a rafforzare la cooperazione internazionale e multi-stakeholder nel settore.

¹ General Secretariat of the Council, *Declaration on a Common Understanding of International Law in Cyberspace*, 15833/24, 18 novembre 2024.

² Un significativo esempio è costituito dal conflitto conseguente all'aggressione russa nei confronti dell'Ucraina del febbraio 2022. È noto che la strategia russa è stata caratterizzata da azioni militari precedute o accompagnate da attacchi cibernetici e che anche la risposta militare ucraina ha incluso operazioni cibernetiche condotte con l'aiuto di *teams* militari *cyber* occidentali e da imprese del settore della sicurezza cibernetica. V. P. Gargiulo, *Nazioni Unite, cybersecurity e diritto internazionale*, 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-Torino, 2023, 53 ss., spec. 53-54. V. anche M.C. Vitucci, *Le ciberoperazioni e il diritto internazionale, con alcune considerazioni sul conflitto ibrido russo-ucraino*, in *La Comunità Internazionale*, 2023, 7 ss.

Per tale motivo nel prosieguo di questo lavoro incominceremo ad analizzare le due iniziative appena citate, per poi soffermarci sul contenuto della Dichiarazione articolato, nell'annesso alla stessa, in tre pilastri: i diritti e i doveri degli Stati; l'attribuzione delle condotte degli Stati che comportano la responsabilità internazionale; le risposte degli Stati. Non sempre sarà possibile soffermarsi su tutti gli aspetti normativi ai quali si fa riferimento nei pilastri indicati. Tuttavia, è obiettivo di questo lavoro soffermarsi su alcuni di quelli più problematici e al centro delle posizioni divergenti assunte dagli Stati. Nella parte conclusiva verranno svolte alcune considerazioni critiche.

2. *L'UN framework of responsible State behaviour in cyberspace e il Cyber programme of action initiative.* – L'uso delle tecnologie digitali sta avendo un impatto notevole in diversi ambiti, ivi compreso quello delle relazioni internazionali. In tale contesto da tempo si è sviluppato un confronto tra gli Stati caratterizzato dai tentativi di acquisire una supremazia tecnologica, premessa indispensabile per conquistare posizioni egemoniche a livello sia internazionale sia regionale. Ciò anche attraverso comportamenti non sempre rispettosi delle regole che reggono l'ordine internazionale.

È per tale motivo che l'ONU, da diverso tempo, si prodiga nel tentativo di favorire l'adozione di un quadro normativo internazionale capace di contrastare l'uso malevolo dello spazio cibernetico. Le iniziative rivolte a tale fine sono riconducibili all'Assemblea generale e alle attività del Gruppo di esperti governativi (GGE) sugli sviluppi nel campo delle tecnologie dell'informazione e delle comunicazioni³. In un rapporto del 2013, nella parte relativa alle «raccomandazioni sulle norme, le regole e i principi relativi ai comportamenti responsabili degli Stati»⁴, il Gruppo di lavoro in questione sottolineava che l'applicazione delle norme esistenti del diritto internazionale rilevanti per l'uso delle ICT costituiva una misura essenziale per ridurre i rischi per la pace, la sicurezza e la stabilità internazionali. Il rapporto evidenziava la necessità di ulteriori approfondimenti su come tali norme dovessero essere applicate rispetto all'uso delle ICT, ma non mancava di richiamare, specificamente, le regole relative alla sovranità e le norme e i principi che dalla stessa derivano, al rispetto dei diritti e delle libertà fondamentali, alla lotta alla criminalità e al terrorismo, alla responsabilità per comportamenti illeciti.

L'Assemblea generale, dal canto suo, in una risoluzione del 2015 riprendeva le indicazioni del rapporto del GGE 2013 e sottolineava l'importanza sia dell'applicazione del diritto internazionale – in particolare la Carta dell'ONU – quale elemento essenziale per mantenere la pace e la stabilità e promuovere un ambiente ICT aperto, sicuro, stabile, accessibile e pacifico, sia dell'utilizzo volontario di regole e principi non vincolanti relativi a comportamenti responsabili degli Stati per quanto concerne le ICT in quanto potenzialmente idonei a ridurre i rischi per la pace, la sicurezza e la stabilità internazionali⁵. In questa risoluzione si fa riferimento anche al rapporto del GGE 2015⁶

³ Per indicazioni più ampie, oltre al lavoro citato alla nota precedente si rinvia a P. Gargiulo, *United Nations and Cybersecurity*, in P. Gargiulo, D. Giovannelli, A. L. Sciacovelli (eds.), *Cybersecurity Governance and Normative Frameworks: Non-Western Countries and International Organizations Perspective*, Napoli, 2024, 23 ss.

⁴ UN Doc. A/68/98 del 24 giugno 2013, 8-9.

⁵ V. la risoluzione 70/237 adottata per *consensus* il 23 dicembre 2015.

⁶ UN Doc. A/70/174 del 22 luglio 2015.

suggerendo agli Stati di seguirne le indicazioni per quanto concerne il l'uso delle ICT. In particolare, in detto rapporto vengono raccomandate agli Stati undici regole volontarie e non vincolanti per favorire la promozione di comportamenti responsabili nello spazio cibernetico⁷.

Fondate sul diritto internazionale, in particolare sulla Carta dell'ONU, le undici regole che formano il quadro giuridico di riferimento prescrivono, nella gran parte (ben otto), azioni che gli Stati dovrebbero incoraggiare, mentre le altre tre regole riguardano azioni che gli Stati dovrebbero evitare.

Per quanto concerne le prime si fa riferimento: alla cooperazione per sviluppare e applicare misure per rafforzare la stabilità e la sicurezza nell'uso delle ICT e per prevenire l'utilizzo di prassi riconosciute come pericolose o che possono minacciare la pace e la sicurezza; alla necessità, in caso di incidenti determinati dall'uso delle ICT, di considerare tutte le informazioni rilevanti, incluso il contesto più generale dell'evento, le difficoltà dell'attribuzione e la natura e l'estensione delle conseguenze; al rafforzamento della cooperazione per fronteggiare l'uso delle ICT da parte di terroristi e criminali, in particolare attraverso lo scambio di informazioni e l'assistenza reciproca, anche in campo giudiziario; al rispetto dei diritti umani e della *privacy* nell'uso delle ICT in conformità alle risoluzioni del Consiglio dei diritti umani e dell'Assemblea generale⁸; all'adozione di misure appropriate per proteggere le infrastrutture critiche da minacce derivanti dall'uso delle ICT⁹; alla necessità che gli Stati rispondano in maniera adeguata alle richieste di assistenza da parte di altri Stati le cui infrastrutture critiche sono state oggetto di attacchi malevoli; all'adozione di iniziative ragionevoli per garantire l'integrità della catena di fornitura così da promuovere la fiducia nell'utilizzo dei prodotti ICT e per prevenire la proliferazione di strumenti, tecniche e funzioni nascoste dannosi; alla segnalazione di vulnerabilità delle ICT e alla condivisione di eventuali rimedi.

Per quanto concerne le seconde, si fa riferimento al fatto che gli Stati non devono: consapevolmente consentire che il proprio territorio sia utilizzato per commettere illeciti internazionali attraverso le ICT; condurre o consapevolmente appoggiare attività attraverso le ICT che sono contrarie ai loro obblighi internazionali e che intenzionalmente danneggiano infrastrutture critiche o che in altro modo compromettono l'uso e l'operatività di infrastrutture critiche che forniscono servizi pubblici; condurre o consapevolmente appoggiare attività volte a danneggiare le squadre di pronto intervento per gli interventi di emergenza per incidenti in campo informatico o di *cybersecurity*.

È facile intuire che, attraverso queste regole, volutamente ed espressamente indicate come volontarie e non vincolanti, si vuole tentare di rendere più prevedibili i comportamenti degli Stati nello spazio cibernetico e, di conseguenza, rafforzare la sicurezza e promuovere la fiducia nei loro reciproci rapporti in tale ambito. Dal punto di

⁷ Ivi, 7-8.

⁸ In particolare, questa regola fa riferimento alle risoluzioni del Consiglio dei diritti umani 20/8 e 26/13 sulla promozione, protezione e il godimento dei diritti umani su Internet e alle risoluzioni dell'Assemblea generale 68/167 e 69/166 sul diritto alla *privacy* nell'era digitale.

⁹ Anche qui si fa riferimento a una risoluzione dell'Assemblea generale, la 58/199 adottata il 23 dicembre 2003 dedicata a *Creazione di una cultura globale di cybersecurity e la protezione delle infrastrutture critiche dell'informazione*.

vista del contenuto, si suggeriscono comportamenti che appaiono ragionevoli e coerenti con il fine indicato. D'altra parte, il richiamo diffuso agli obblighi che gli Stati hanno ai termini del diritto internazionale e della Carta delle Nazioni Unite giustifica l'utilizzo nei documenti esaminati di espressioni come quadro *giuridico* internazionale o *norme* in riferimento alle regole indicate. Infine, è utile anche sottolineare che il contenuto delle undici regole di cui si è detto è stato ulteriormente specificato nell'ultimo rapporto disponibile del GGE 2019-2021 attraverso l'indicazione di misure che gli Stati potrebbero adottare a livello sia nazionale sia regionale¹⁰.

Per chiudere su questo aspetto, riteniamo utile fare riferimento proprio a una ulteriore iniziativa volta a promuovere l'adozione da parte degli Stati di comportamenti responsabili nello spazio cibernetico. Ci riferiamo alla *Cyber programme of action initiative*, appoggiata da cinquantaquattro Stati e finalizzata a favorire progressi concreti nei comportamenti responsabili degli Stati nello spazio cibernetico tramite misure mirate per: identificare le sfide e promuovere le raccomandazioni e la cooperazione necessarie a farvi fronte; fornire sostegno concreto agli sforzi per il rafforzamento del *capacity-building*, anche attraverso uno specifico gruppo di lavoro; promuovere il coinvolgimento significativo di tutti i portatori d'interesse¹¹.

3. *I contenuti della Dichiarazione del Consiglio dell'UE sull'applicazione del diritto internazionale nello spazio cibernetico: a) aspetti generali.* – Come ricordato in premessa, la Dichiarazione, dopo aver riaffermato, a nome dell'Unione e dei suoi Stati membri, che il diritto internazionale – in particolare la Carta dell'ONU – si applica totalmente nello spazio cibernetico, indica in tre pilastri una lista non esaustiva di elementi giuridici pertinenti al tema.

Qui di seguito daremo indicazione dei pilastri e delle regole giuridiche alle quali si fa riferimento. Successivamente, ci dedicheremo all'esame di alcune delle regole indicate nei pilastri, scelte sulla base del fatto che costituiscono ancora elementi di dibattito e confronto tra gli Stati nella ricerca della definizione del *framework* normativo generale applicabile allo spazio cibernetico. Nell'ambito di questo approfondimento cercheremo di dare indicazione delle posizioni assunte dagli Stati, singolarmente o collettivamente attraverso organizzazioni regionali.

4. *Segue: b) Il primo pilastro della Dichiarazione: i diritti e gli obblighi degli Stati.* – Il primo pilastro relativo ai diritti e agli obblighi degli Stati elenca, anzitutto, la *sovranità statale* come principio fondamentale del diritto internazionale e le regole internazionali che dallo stesso discendono, in base alle quali gli Stati hanno diritto ad esercitare la loro giurisdizione territoriale, tra l'altro, sulle infrastrutture ICT situate sul loro territorio e sulle persone impegnate in attività cibernetiche nel loro territorio. In

¹⁰ V. UN Doc. A/76/135 del 14 luglio 2021, 8-17.

¹¹ In proposito v. *Working paper for a Programme of Action (PoA) to advance responsible State behaviour in the use of ICTs in the context of international security* reperibile online su document.unoda.org. V. anche UN Doc. A/C.1/77/L.73 del 13 ottobre 2022.

campo cibernetico una violazione dell'obbligo di rispettare la sovranità viene individuata rispetto a operazioni attribuibili a uno Stato che violano l'integrità territoriale di un altro Stato o che interferiscono o si impadroniscono di funzioni governative di un altro Stato.

Come corollario della sovranità e dell'uguaglianza sovrana degli Stati viene poi indicato il *principio di non-intervento* che, come è ampiamente noto, costituisce una consolidata regola di diritto internazionale consuetudinario che pone il divieto di intervenire direttamente o indirettamente negli affari di un altro Stato. La sua applicazione in campo cibernetico fa sì che interferenze da parte di uno Stato con i sistemi ICT, i servizi *cloud* e i *networks* nel territorio o sotto la giurisdizione di un altro Stato senza il suo consenso possono costituire un intervento proibito ai termini del principio in questione.

Anche la *due diligence* – l'obbligo degli Stati di non consentire che il loro territorio sia usato per atti contrari ai diritti di un altro Stato – è un principio di diritto internazionale ritenuto applicabile nel contesto *cyber*. In particolare, ai termini di tale principio gli Stati devono fare tutto ciò che è nelle loro possibilità affinché le loro infrastrutture ICT non siano usate da attori statali e non statali per atti o attività che violano i diritti di altri Stati. Inoltre, agli Stati è fatto obbligo di adottare tutte le misure appropriate, ragionevoli e praticabili per agire contro operazioni cibernetiche che violano i diritti di altri Stati.

Molto importante in questo primo pilastro della Dichiarazione è il riferimento al *divieto dell'uso della forza*. Si tratta di un aspetto la cui applicazione alla dimensione cibernetica sta sollevando particolari difficoltà nel negoziato volto alla definizione del *framework* internazionale applicabile. Per tale motivo lo analizzeremo a parte successivamente.

Nel primo pilastro la Dichiarazione fa anche riferimento al *rispetto del diritto internazionale umanitario* (DIU). Anche questo è un aspetto oggetto di difficoltà nell'ambito del negoziato internazionale. La Dichiarazione, sul punto, afferma che il DIU si applica alle operazioni cibernetiche nell'ambito dei conflitti sia internazionali sia interni. In particolare, nella Dichiarazione si fa riferimento ai principi fondamentali del DIU – umanità, necessità militare, distinzione, proporzionalità –, nonché al rispetto degli obblighi che disciplinano la condotta delle ostilità. Inoltre, una particolare enfasi è posta sul rispetto del principio di distinzione, che impone alle parti del conflitto di dirigere i loro attacchi militari esclusivamente contro obiettivi militari e combattenti, anche se si tiene conto della difficoltà di applicazione al dominio cibernetico in quanto le infrastrutture ICT sono spesso usate per scopi sia civili sia militari.

L'ultimo aspetto del primo pilastro della Dichiarazione riguarda un tema che ha registrato un diffuso consenso nell'ambito del negoziato internazionale: l'idea che gli Stati debbano adempiere ai loro obblighi internazionali in materia di diritti umani anche nel contesto *cyber*, con particolare rilievo per quanto concerne la libertà di opinione e di espressione, il diritto alla *privacy*, la libertà di cercare, ricevere e rivelare informazioni, la libertà di assemblea e associazione pacifiche, la proibizione delle discriminazioni e i diritti dei bambini.

5. *Segue: c) Il secondo pilastro della Dichiarazione: l'attribuzione della condotta ai fini della responsabilità dello Stato.* – Il secondo pilastro della Dichiarazione è dedicato esclusivamente al tema dell'attribuzione allo Stato della condotta (azione o omissione) internazionalmente illecita ai fini dell'attribuzione della responsabilità. Nella Dichiarazione non è indicato alcun elemento di specificità per quanto concerne la dimensione cibernetica, tant'è che si fa esclusivamente riferimento ad alcune delle regole contenute nel *Progetto di articoli sulla responsabilità degli Stati per atti illeciti internazionali* adottato nel 2021 dalla Commissione del diritto internazionale (CDI) dell'ONU¹².

La Dichiarazione ribadisce, anzitutto, che ai termini del diritto internazionale consuetudinario lo Stato è responsabile per la condotta dei suoi organi e, generalmente, non è responsabile per la condotta di attori non statali non autorizzati a svolgere funzioni di governo. Tuttavia, essa fa poi riferimento agli articoli 8 e 11 del Progetto della CDI: il primo riconosce come attribuibile allo Stato la condotta di attori non statali che hanno agito su sua istruzione o sotto la sua direzione o controllo; il secondo stabilisce che la condotta dell'attore non statale può essere attribuita allo Stato se questo la riconosce e la fa propria.

Nella sostanza, la Dichiarazione non fa che riprendere le principali regole internazionali esistenti nella materia attraverso l'autorevole lavoro della Commissione del diritto internazionale e senza tener conto di aspetti problematici che, anche a questo riguardo, la prassi internazionale ha evidenziato, soprattutto per quanto concerne le condizioni che determinano l'attribuzione allo Stato di condotte svolte sotto la sua "direzione o controllo" da parte di attori non statali.

6. *Segue: d) Il terzo pilastro della Dichiarazione: le risposte degli Stati.* – Nel terzo pilastro la Dichiarazione si occupa delle reazioni degli Stati a operazioni cibernetiche da parte di altri Stati richiamando a regole internazionali ben note e riconosciute. Anzitutto, al *regolamento pacifico delle controversie* con espresso richiamo dell'art. 2, par. 3, della Carta ONU che lo pone tra i principi in base ai quali gli Stati membri devono agire per realizzare i fini dell'Organizzazione. Più specificamente la Dichiarazione richiama anche l'art. 33, par. 1, della Carta, che apre il capitolo VI dedicato, appunto, al regolamento pacifico delle controversie la cui continuazione può mettere in pericolo il mantenimento della pace e della sicurezza internazionali. La disposizione indica tra i mezzi utilizzabili dagli Stati per regolare pacificamente le loro controversie: il negoziato, l'inchiesta, la mediazione, la conciliazione, l'arbitrato, il regolamento giudiziale, il ricorso ad organizzazioni o accordi regionali, o altri mezzi pacifici di loro scelta.

Viene fatto riferimento, poi, alle *ritorsioni* che gli Stati possono adottare per reagire a operazioni cibernetiche illecite di altri Stati. Anche qui si fa ricorso alla nozione di

¹² V. *Report of the International Law Commission*, 53rd session, *UNGA Official Records*, 56th session, Supplement 10, 29.

ritorsione, ben stabilita dal diritto internazionale: un atto ostile che non comporta una violazione di obblighi internazionali.

La Dichiarazione prende in esame anche le reazioni degli Stati ad attacchi *cyber* che, pur non essendo conformi al diritto internazionale, non costituiscono degli illeciti in ragione dell'esistenza di specifiche circostanze. Anche in questo caso si prende come punto di riferimento il Progetto di articoli della CDI citato in precedenza, in particolare gli articoli 20 (consenso dello Stato leso), 21 (legittima difesa), 22 (contromisure), 23 (forza maggiore), 24 (*distress*), e 25 (stato di necessità). Alcune di queste circostanze sono poi trattate specificamente: la legittima difesa, l'invocazione della responsabilità dello Stato, le contromisure e lo stato di necessità. Alla legittima difesa, insieme al divieto dell'uso della forza, dedicheremo alcune riflessioni *ad hoc* in un paragrafo successivo.

Tra le altre circostanze escludenti l'illecito cui la Dichiarazione fa riferimento, ci sembra opportuno qui riprendere quanto indicato rispetto allo *stato di necessità* e alla sua declinazione nel contesto *cyber*. In proposito la Dichiarazione richiama il contenuto dell'art. 25 del Progetto di articoli della CDI il quale prevede che uno Stato può invocare lo stato di necessità come causa di esclusione dell'illiceità di un suo comportamento contrario a un obbligo internazionale se è l'unico modo per salvaguardare un interesse essenziale dello Stato rispetto a un grave e imminente pericolo e lo stesso non danneggia seriamente un interesse essenziale di altri Stati o della Comunità internazionale nel suo insieme. Nel contesto *cyber* un interesse può essere considerato essenziale in ragione della tipologia di infrastruttura critica obiettivo dell'operazione *cyber* e quando tale infrastruttura è rilevante per lo Stato nel suo complesso. Infine, la Dichiarazione fa riferimento a due circostanze che impediscono di invocare lo stato la necessità: quando lo Stato stesso ha contribuito a determinare la situazione di necessità; quando l'obbligo internazionale che si viola esclude la possibilità di invocare la necessità.

7. L'applicazione dello spazio cibernetico delle regole relative al divieto dell'uso della forza e alla legittima difesa. – Come già brevemente anticipato, riteniamo utile proporre una specifica riflessione sull'applicazione nello spazio cibernetico del divieto dell'uso della forza e della legittima difesa in ragione dei problemi emersi nel corso del negoziato in sede ONU sulla definizione di un *framework* normativo internazionale in materia di *cybersecurity*. Anche in questo caso partiremo dal contenuto della Dichiarazione del Consiglio dell'UE per poi indicare altre posizioni, di singoli Stati o di organizzazioni regionali, in modo da fornire indicazioni esaurienti sullo stato dell'arte nella materia.

Per quanto concerne il divieto dell'uso della forza, la Dichiarazione UE fa riferimento alle fonti normative pertinenti (e oramai da tempo acquisite): l'art. 2, par. 4, della Carta ONU e la Dichiarazione sulla definizione di aggressione di cui alla risoluzione 3314 del 14 dicembre 1974. C'è poi l'indicazione che il funzionamento delle società moderne è in maniera massiccia legato alle ICT e che queste possono essere distrutte o danneggiate da operazioni cibernetiche senza produrre danni materiali rilevanti, ma con

effetti sfavorevoli su vasta scala anche per quanto concerne lo svolgimento delle normali attività della vita quotidiana.

Secondo la Dichiarazione, l'effetto combinato di diverse operazioni cibernetiche con scopi malevoli potrebbe essere equiparato a un uso della forza nella dimensione cinetica e, quindi, violare il divieto di cui all'art. 2, par. 4 (e dalla norma consuetudinaria cogente corrispondente, ma di ciò il documento UE non parla).

Infine, la Dichiarazione richiama alcune situazioni nelle quali il divieto dell'uso della forza non trova applicazione. In primo luogo, la legittima difesa da esercitare in caso di attacco armato in conformità a quanto previsto dall'art. 51 della Carta ONU e di cui diremo in seguito. La Dichiarazione precisa anche che non tutti gli usi della forza costituiscono un attacco armato. Anche questa ci sembra una precisazione doverosa, in ragione del fatto che solo un uso della forza che raggiunge la soglia dell'attacco armato consente l'esercizio della legittima difesa. In secondo luogo, si fa riferimento all'uso della forza autorizzato dal Consiglio di sicurezza per mantenere o ristabilire la pace e la sicurezza internazionali ai termini del capitolo VII della Carta ONU. Infine, all'uso della forza esercitato con il consenso dello Stato nel territorio dello stesso.

Per quanto riguarda la legittima difesa, la Dichiarazione dà maggiore concretezza a quanto già indicato in precedenza ribadendo che un'operazione cibernetica, la cui portata e i cui effetti sono comparabili a quelli di un'azione militare nel dominio cinetico, può costituire un attacco armato ai termini dell'art. 51 della Carta e, quindi, dare luogo a un'azione in legittima difesa individuale e collettiva. I fattori rilevanti per valutare la portata e gli effetti di un'operazione cibernetica assimilabile a un attacco armato sono costituiti dall'estensione dei danni, dalla distruzione di proprietà, ivi comprese infrastrutture ICT, il ferimento o la morte di persone. La Dichiarazione aggiunge anche che l'uso della forza individuale e collettivo in legittima difesa, per essere considerato legale, deve rispettare i requisiti di necessità e proporzionalità.

In linea generale si tratta di indicazioni corrette, anche se appaiono piuttosto generiche soprattutto in relazione alla gravità dei danni a beni e persone che consentono di determinare l'esistenza dell'attacco armato.

Come anticipato in precedenza, l'applicazione di questi due istituti fondamentali del diritto internazionale contemporaneo anche nello spazio cibernetico è oggetto di un confronto tra gli Stati la cui analisi certamente aiuta a capire la portata degli aspetti problematici che ancora si frappongono al raggiungimento di una posizione comune all'interno dell'ONU in materia di regole internazionali applicabili nello spazio cibernetico.

Partiamo dal divieto dell'uso della forza. Guardando alle posizioni espresse dagli Stati, sia individualmente sia attraverso organizzazioni regionali, è facile constatare l'appoggio ampiamente diffuso all'idea dell'applicazione di tale divieto anche nello spazio cibernetico. In tal senso si esprimono, oltre ai membri dell'UE, anche molti altri Stati occidentali (a titolo di esempio si può fare riferimento alla posizione assunta da

Svizzera¹³, Norvegia¹⁴, Canada¹⁵, Nuova Zelanda¹⁶, Australia¹⁷), gran parte dei Paesi asiatici e del Pacifico (sempre a titolo di esempio si può fare riferimento al Giappone¹⁸ e al Pakistan¹⁹), i Paesi latino americani (si può prendere in considerazione la posizione del Brasile²⁰ e quella della Costa Rica²¹) e i Paesi africani (per questi si può richiamare la posizione dell'Unione africana²²).

Ciò detto, le posizioni degli Stati cominciano a disallinearsi allorché si cerca di precisare gli elementi che caratterizzano l'applicazione del divieto dell'uso della forza nella dimensione cinetica. Proprio la distinzione tra uso della forza vietato dall'art. 2, par. 4, e la nozione di attacco armato di cui all'art. 51, nella loro applicazione nello spazio cibernetico, è uno dei temi che mostra un disallineamento nelle posizioni degli Stati. Alcuni, ad esempio, senza alcun approfondimento particolare, fanno genericamente riferimento all'importanza del divieto *ex* art. 2, par. 4, in relazione alle operazioni cibernetiche²³. Altri, con maggiore puntualità cercano di porre le basi materiali per operare una distinzione tra divieto dell'uso della forza e attacco armato. Il punto di partenza è il riconoscimento del fatto che un'operazione cibernetica può essere considerata un uso della forza se produce danni e distruzioni analoghi a quelli prodotti da un'operazione condotta con armi convenzionali²⁴. Si precisa, poi, che la valutazione va fatta caso per caso tenuto conto degli effetti prodotti dall'operazione cibernetica. In tale prospettiva vengono fatti anche esempi di operazioni cibernetiche che violano il divieto. Sono ritenute tali quelle che causano danni fisici a persone o significative distruzioni di proprietà, nonché quelle che disabilitano permanentemente infrastrutture critiche quali reti elettriche o strutture di servizi idrici e sanitari²⁵.

L'attacco armato, invece, viene considerato – in linea con la giurisprudenza della Corte internazionale di giustizia²⁶ – la forma più grave di uso della forza che consente la reazione militare, individuale e collettiva, in legittima difesa. Anche la valutazione dell'esistenza di un attacco armato cibernetico è fatta – secondo gli Stati che si

¹³ *Switzerland's Position Paper on the Application of International Law in Cyberspace*, maggio 2021, Annex UNGGE 2019/2021, 4, reperibile [online](#).

¹⁴ Cfr. V. Musæus, *Norway's Position Paper on International Law and Cyberspace*, in *Nordic Journal of International Law*, 2023, 470 ss.

¹⁵ Government of Canada, *International Law Applicable in Cyberspace*, aprile 2022, reperibile [online](#).

¹⁶ New Zealand Foreign Affairs and Trade, *The Application of International Law to State Activity in Cyberspace*, dicembre 2020, reperibile [online](#).

¹⁷ 2017 – Australia's Position on the Application of International Law to State Conduct in Cyberspace, e 2019 Supplement to Australia's Position on the Application of International Law to State Conduct in Cyberspace, reperibili [online](#).

¹⁸ Japanese Ministry of Foreign Affairs, *Basic Position of the Government of Japan on International Law Applicable to Cyber Operations*, giugno 2021, 6, reperibile [online](#).

¹⁹ Pakistan Mission to the United Nations, *Pakistan's Position on the Application of International Law in Cyberspace*, 3 marzo 2023, reperibile [online](#).

²⁰ V. UN Doc. A/76/136 del 13 luglio 2021, 19.

²¹ Costa Rican Ministry of Foreign Affairs, *Costa Rica's Position on the Application of International Law in Cyberspace*, 21 luglio 2023, 10-11, reperibile [online](#).

²² African Union - Peace and Security Council, *Common African Position on the Application of International Law to the Use of Information and Communication Technologies in Cyberspace*, 29 gennaio 2024, 1, reperibile [online](#).

²³ Così si esprime il Giappone nel documento cit. a nota 18.

²⁴ Cfr. le posizioni espresse dalla Costa Rica (cit. a nota 21) e dalla Norvegia (cit. a nota 14).

²⁵ Cfr. la posizione della Costa Rica, cit.

²⁶ Ci riferiamo in particolare alla sentenza nel caso *Nicaragua*, Corte internazionale di giustizia, *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua c. United States of America)*, in *ICJ Reports*, 1986, 14 ss.

pronunciano sul punto – caso per caso, attraverso la comparazione della portata e degli effetti dello stesso con quelli di un attacco armato cinetico. Secondo alcuni Stati esempi di attacchi armati cibernetici potrebbero essere considerati quelli che causano significative perdite di vite e distruzione di infrastrutture critiche²⁷.

In linea generale, quindi, la gran parte degli Stati sostiene una interpretazione ampia del divieto dell'uso della forza nella dimensione cibernetica, senza lasciare spazio a eventuali eccezioni tese a restringerne la portata. Allo stesso modo, riconosce la necessità di distinguere tra uso della forza oggetto del divieto e attacco armato.

Non mancano, tuttavia, posizioni specifiche delle quali è necessario tener conto, in quanto si tratta di attori importanti del sistema internazionale: USA, Russia, Cina.

Gli Stati Uniti considerano applicabili alle attività cibernetiche sia il divieto dell'uso della forza *ex art. 2, par. 4* (e la norma consuetudinaria cogente corrispondente), sia la nozione di attacco armato *ex art. 51*. La reazione militare in legittima difesa deve tener conto della natura e dell'estensione dei danni, delle perdite di vite umane e delle distruzioni di proprietà. C'è da dire che gli USA non danno elementi di maggiore precisione per poter distinguere la violazione del divieto dall'attacco armato che rimettono, probabilmente, alla valutazione dello Stato leso sulla base delle specificità del caso²⁸.

La Russia nelle sue prese di posizione fa riferimento, in modo alquanto generico, al consenso raggiunto dalla Comunità internazionale sull'applicabilità al dominio cibernetico dei principi fondamentali della Carta dell'ONU, tra i quali il divieto dell'uso della forza. Tuttavia, in ragione delle specificità dello "information environment" e del fatto che le attività ivi condotte possono essere anonime, la Russia ritiene che l'applicazione in tale ambiente delle regole del diritto internazionale esistenti non può essere automatica e sottolinea la necessità di discutere in modo approfondito i problemi che si pongono in modo da favorire l'elaborazione di un approccio universale sotto gli auspici dell'ONU²⁹.

Significativa e in parte analoga a quella russa è la posizione espressa dalla Cina che fa riferimento, anzitutto, alla necessità che gli Stati agiscano nello spazio cibernetico in modo coerente con l'obiettivo di mantenere la pace e la sicurezza internazionali. In secondo luogo, fa riferimento ai principi della Carta dell'ONU, ivi compreso il divieto della minaccia dell'uso della forza, sostenendone l'applicazione anche nello spazio cibernetico. Tuttavia, aggiunge anche che gli Stati devono agire con "prudenza" rispetto all'applicazione del diritto dei conflitti armati e dello *ius ad bellum* «and prevent escalation of conflicts or turning cyberspace into a new battlefield». Inoltre, non viene esclusa la necessità – per garantire una pace duratura e la stabilità nello spazio cibernetico

²⁷ Anche in questo caso ci riferiamo alla posizione della Costa Rica e della Norvegia citate in precedenza.

²⁸ V. UN Doc. A/76/136, cit., 136 ss.

²⁹ Ivi, 79 ss.

– di elaborare nuovi strumenti giuridici adeguati alla specificità e all’evoluzione delle ICT e fondati su un’ampia partecipazione di tutti gli Stati³⁰.

La tendenza, nelle posizioni degli Stati indicate, a favore del divieto dell’uso della forza si registra anche per quanto concerne la legittima difesa. In linea di massima riteniamo di poter dire che la posizione prevalente è quella degli Stati che sostengono che una o più operazioni cibernetiche possano raggiungere la soglia dell’attacco armato e quindi dare luogo alla reazione in legittima difesa sia individuale sia collettiva. Analogo supporto è rilevabile rispetto all’idea che l’attività *cyber* costituisce un attacco armato quando è attribuibile a uno Stato e ha una portata e produce effetti equivalenti a un attacco cinetico³¹. Va detto, tuttavia, che non mancano posizioni più prudenti e che sottolineano l’esigenza di un’attenta e circostanziata valutazione di tutti gli elementi che possono contribuire portata e effetti dell’attacco armato in campo cibernetico³².

Un diffuso sostegno si registra sul fatto che l’azione in legittima difesa anche nel dominio *cyber* va condotta nel rispetto dei requisiti di necessità e proporzionalità³³.

Non mancano, poi, gli Stati che sostengono la legalità dell’azione “anticipata” nell’imminenza di un attacco cibernetico che si suppone possa avere un impatto sufficientemente grave³⁴. Anche se va detto che altri Stati ritengono che la legittima difesa sia consentita solo in caso di attacco armato cibernetico in corso e che la legittima difesa “anticipata” o “preventiva” necessiti di ulteriori approfondimenti³⁵.

Anche nel caso della legittima difesa ci troviamo quindi di fronte a posizioni che, nel complesso, esprimono la problematicità che si accompagna all’applicazione di tale istituto nello spazio cibernetico, non diversamente da quanto succede rispetto alla dimensione cinetica. La qual cosa fa emergere l’importanza di un approccio prudente alla materia e, probabilmente, la necessità di approfondire ulteriormente la discussione e il confronto tra gli Stati.

8. *Conclusioni.* – La Dichiarazione del Consiglio dell’UE sul diritto internazionale applicabile nello spazio cibernetico è certamente un documento importante, soprattutto perché costituisce una testimonianza della volontà degli Stati membri di agire in modo unitario nel contesto del negoziato in ambito ONU.

A fronte di ciò non si può fare a meno di rilevare che il documento, su tutti i temi trattati, si limita a ribadire il diritto internazionale esistente e la sua applicabilità nello spazio cibernetico, senza tenere conto che non sempre ciò è possibile e che la portata di

³⁰ Chinese Ministry of Foreign Affairs, *China’s Positions on International Rules-Making in Cyberspace*, ottobre 2021, reperibile *online*.

³¹ A titolo di esempio si rinvia alla posizione della Nuova Zelanda (cit., nota 16), dell’Australia (cit., nota 17) e della Svizzera (cit., nota 13).

³² Per tutti v. la posizione espressa dall’Unione africana, cit., nota 22.

³³ Sempre a titolo di esempio si rinvia alla posizione espressa da Brasile, cit., nota 20.

³⁴ V. le posizioni espresse da Nuova Zelanda (cit., nota 16), Australia (cit., nota 17) e Stati Uniti (cit., nota 28).

³⁵ V. la posizione espressa dall’Unione africana (cit., nota 22).

alcune delle norme prese in considerazione è controversa finanche nella dimensione cinetica.

Rispetto alla definizione di un quadro normativo internazionale nella materia, la cosa che maggiormente preoccupa è che l'approccio della Dichiarazione, con il mancato riconoscimento della problematicità di alcuni istituti del diritto internazionale nello spazio cibernetico, possa costituire un ostacolo al dialogo e al confronto con altri attori rilevanti nel contesto del negoziato.

Marzo 2025

Undiscovered Country: tariffe doganali, unilateralismo e diritto internazionale

Gianpaolo Maria Ruotolo

Professore ordinario di Diritto internazionale, Università di Foggia

1. Il 4 marzo 2025 il Presidente Trump ha [adottato](#) dazi doganali del 25% nei confronti di numerosi prodotti originari del Canada e del Messico, sostenendo che essi mirano ad indurre i due vicini a intensificare la lotta contro il traffico di fentanyl e l'immigrazione illegale, contro i quali avrebbero fino ad oggi fatto molto poco.

Misure siffatte, che mirano ad indurre o imporre a uno Stato di adottare comportamenti o misure che altrimenti, in loro assenza, non avrebbe adottato, sono probabilmente incompatibili con il divieto consuetudinario di ingerenza e rappresentano quelle che sono dette pratiche di “coercizione economica”.

Va detto che pure in un contesto come quello contemporaneo, caratterizzato da un sempre crescente bi- e unilateralismo, i rapporti economici e commerciali fra Stati continuano comunque, anche se spesso solo in una prospettiva *di base*, ad essere regolati da un approccio di tipo multilaterale; comportamenti siffatti, quindi, non solo rappresentano possibili violazioni del divieto di ingerenza, come detto, ma costituiscono al contempo forme estreme di unilateralismo “aggressivo”.

Ricordiamo che neppure due anni or sono, il 30 maggio 2023, proprio gli USA, assieme all'Unione europea, avevano adottato una [dichiarazione congiunta](#) che riconosceva la comune preoccupazione per il continuo ricorso alla coercizione economica, utilizzata da altri Stati con crescente frequenza negli ultimi anni al fine di “indebolire le legittime decisioni politiche di altri governi”, e ribadiva il comune impegno “a rafforzare la cooperazione in qualsiasi forum rilevante, inclusa la piattaforma di coordinamento del G7 sulla coercizione economica” e “sfruttare appieno i (...) rispettivi strumenti per contrastare la coercizione economica”.

Ad ogni modo il Presidente USA ha anche indicato di voler eliminare, attraverso l'imposizione dei dazi, una serie di “squilibri commerciali” di cui gli USA sarebbero vittime: il 13 febbraio aveva già annunciato il “[Fair and Reciprocal Plan](#)”, contenuto in un *Presidential Memorandum* – un tipo di direttiva emessa dal Presidente per gestire e governare le azioni, le pratiche e le politiche dei vari dipartimenti e agenzie federali, dotato di forza di legge e che viene solitamente utilizzato per delegare compiti, indirizzare specifiche agenzie governative a fare qualcosa o per avviare un processo di regolamentazione – che mirerebbe appunto a ristabilire “l'equità” nelle relazioni commerciali degli Stati Uniti.

L'obiettivo del piano sarebbe, insomma, quello di correggere supposti “squilibri” del commercio internazionale, mettere al primo posto i lavoratori americani, migliorare la competitività industriale, ridurre il deficit commerciale e rafforzare la sicurezza economica e nazionale statunitense.

Il documento evidenzia diverse pratiche commerciali *non reciproche* e ingiuste da parte di altri Paesi (il Brasile applicherebbe una tariffa del 18% sull'etanolo americano, mentre gli USA applicano sull'analogo prodotto importato solo il 2,5%; l'India imporrebbe una tariffa del 100% sulle motociclette statunitensi, rispetto al 2,4% applicato dagli USA; l'Unione Europea (UE) vieterebbe l'importazione di molluschi da 48 Stati americani, mentre gli USA consentono le importazioni europee senza restrizioni e applicherebbe una tariffa del 10% sulle auto importate, contro il 2,5% degli USA), critica l'imposizione di tasse sui servizi digitali da parte di Paesi come Canada e Francia e sostiene, infondatamente, la natura sostanzialmente tariffaria delle norme applicabili ai servizi digitali (le quali, invece, qualora le si volesse leggere come ostacoli agli scambi, andrebbero interpretate come misure di natura non tariffaria e ostacoli tecnici) e dell'IVA.

Il piano, che elogia i risultati commerciali del primo mandato di Trump, come la sostituzione del North American Free Trade Agreement ([NAFTA](#)) con lo United States – Mexico – Canada Agreement ([USMCA](#)), la protezione del settore dell'acciaio e dell'alluminio e le misure adottate contro la Cina per il furto di proprietà intellettuale, propone, quindi, tariffe asseritamente *reciproche*.

Qualche giorno dopo, nel corso di una lunga conferenza stampa il Presidente ha pure rilasciato ai giornalisti presenti alla Casa Bianca una serie di dichiarazioni di più ampio respiro, relative alle attività che i “suoi” Stati Uniti intenderebbero complessivamente realizzare sul piano delle relazioni internazionali, toccando i principali contesti di rilevanza per la situazione internazionale attuale, dalla guerra tra Russia e Ucraina al conflitto Israelo-Palestinese e al destino di Gaza, fino, appunto, alle questioni di rilevanza economica.

Ora, sorvolando sul surreale [video](#) prodotto con l'intelligenza artificiale diffuso sui canali social della Casa Bianca, che ci prospetta una futura Gaza come un resort, una sorta di “riviera” in cui troneggerebbe una statua d'oro dello stesso Presidente, ricordiamo che quest'ultimo ha [dichiarato](#) che intende adottare dazi doganali nei confronti dei prodotti europei fino al 25% del loro valore, perché l'Unione europea sarebbe stata creata “to screw over the US”.

2. Prescindiamo pure da quest'ultima affermazione, storicamente talmente falsa al punto da esser anch'essa surreale (v. [Tajoli](#)), e cerchiamo invece di capire se il diritto internazionale contemporaneo legittimi o consenta una siffatta adozione.

Come noto, dall'istituzione dell'Organizzazione mondiale del commercio ([OMC](#)), avvenuta nel 1995 e di cui gli stessi Stati Uniti sono stati tra i principali promotori, la materia dei dazi doganali sugli scambi di merci è regolata, sul piano internazionale, da una serie di obblighi contemplati da una parte del [sistema di Accordi](#) gestiti e amministrati dalla stessa OMC, e, in particolare, da quelli contenuti nell'Allegato 1A all'Accordo che istituisce l'Organizzazione mondiale del commercio e di cui l'Accordo generale sulle tariffe doganali ed il commercio del 1994 (General Agreement on Tariffs and Trade, [GATT](#)) costituisce il perno.

Ad essi si fa riferimento complessivamente come “il sistema merci”. (sul punto, e su tutto il sistema commerciale multilaterale, v., ampiamente, [P. Picone, A. Ligustro](#)).

Tale sistema non contempla un divieto *assoluto* di dazi doganali, i quali, anzi, in applicazione del *principio di protezione doganale esclusiva* e del connesso *divieto di restrizioni quantitative* (l’art. [XI](#) GATT ne prevede l’eliminazione generale), costituiscono per gli Stati gli unici strumenti legittimi di restrizione degli scambi internazionali, essendo gli altri, e in particolare le restrizioni quantitative, appunto, vietati da detti Accordi.

Il sistema di regole dell’OMC contempla pure un obbligo, quello del trattamento generalizzato della nazione più favorita, in base al quale, ai sensi dell’art. [I](#) del GATT, *ogni* vantaggio tariffario concesso da uno Stato membro ad un altro Stato si estende *automaticamente* a tutti i Membri dell’OMC. Nel momento in cui un Membro accorda a un altro Stato un determinato livello di dazio doganale, quindi, lo stesso si estende a tutti i prodotti simili provenienti da qualsiasi Membro dell’Organizzazione.

Ciò ha comportato nel tempo, il “consolidamento” verso il basso dei dazi doganali.

Il sistema commerciale multilaterale, insomma, estende a tutti i Membri i benefici concessi anche solo ad uno di essi, al fine di vietare forme di discriminazione, e garantire così il loro *pari trattamento*: l’adozione di tassi doganali “generali” più elevati in danno di solo uno dei Membri, in assenza di specifiche cause di giustificazione, è, quindi, in linea di principio, vietata dalle norme del sistema commerciale multilaterale stesso. Ed è proprio grazie a questo meccanismo che, negli ultimi decenni, come dicevamo, il livello medio dei dazi doganali è sceso a valori molto molto bassi rispetto a un tempo, promuovendo gli scambi.

Ora, va ricordato che l’art. [XIX](#) GATT e l’[Accordo sulle misure di salvaguardia](#) (su entrambi v. [Piérola-Castro](#)), i quali sono forme di applicazione di quel *principio di reciprocità* che permea il sistema commerciale multilaterale tutto, consentono una modifica delle concessioni tariffarie già previste, qualora uno Stato si trovi in presenza della necessità di combattere un grave pregiudizio per le produzioni nazionali che sia conseguenza di un imprevisto aumento delle importazioni, e che l’art. [XII](#) GATT permette un’analoga modifica peggiorativa al fine di tutelare la bilancia dei pagamenti: essi, però, si riferiscono a situazioni *momentanee* e comunque *imprevedibili*, ciò che non appaiono essere quelle invocate dal Presidente Trump.

Quanto, poi, alle norme che consentono una modifica delle concessioni tariffarie ([XXVII](#) GATT), esse la condizionano a una serie di obblighi procedurali e a un negoziato con i Paesi interessati, vietando quindi la revoca unilaterale *sic et simpliciter data*.

Quanto poi, specificamente, al detto *principio di reciprocità*, esso rappresenta, con le sue peculiarità, un elemento centrale per il sistema OMC: esso, ad esempio, sotto il profilo negoziale, costituisce il parametro giuridico per determinare la “compensazione” dovuta qualora un Membro dell’OMC volesse rinegoziare una concessione (“in such negotiations and agreement, which may include provision for compensatory adjustment

with respect to other products, the contracting parties concerned shall endeavour to maintain a general level of reciprocal and mutually advantageous concessions”).

L’art. 22.4 dell’[Intesa sulla risoluzione delle controversie](#) (Dispute Settlement Understanding, DSU), pur senza farvi riferimento esplicito, lo utilizza poi come criterio per valutare la congruità di una ritorsione autorizzabile nei confronti di uno Stato che non rispetti una decisione degli Organi di soluzione delle controversie (“The level of the suspension of concessions or other obligations authorized by the DSB shall be equivalent to the level of the nullification or impairment”).

Ora, va detto che nel contesto multilaterale tale principio non assume carattere “specifico”, più adatto a rapporti bilaterali, nei quali è possibile misurare con una certa precisione un trattamento equivalente ([Keohane](#)), quanto, piuttosto, “diffuso”, che non è cioè da intendersi in termini di *perfetta* equivalenza tra quanto concesso e quanto ottenuto (non “trade volumes”, ma “trade opportunities”).

3. La possibilità di adottare dazi più alti è, invece, consentita in presenza della necessità di tutelare valori non commerciali, come la vita e la salute (art. [XX](#) GATT) o la sicurezza nazionale (art. [XXI](#) GATT), oppure, in base a un meccanismo diverso, come mezzo di reazione a comportamenti illegittimi posti in essere da altri Membri, come può avvenire, ad esempio, in applicazione dell’[Accordo sulle sovvenzioni e le misure compensative](#) – come quelle adottate dall’Unione europea nei confronti delle automobili elettriche cinesi le quali, secondo l’UE, si avvantaggiano di sovvenzioni pubbliche cinesi, su cui ci permettiamo di rinviare a [Ruotolo](#) – oppure per reagire a un altro comportamento vietato da un altro [Accordo](#), il *dumping* sui prezzi, cioè, in buona sostanza, la vendita all’estero di un prodotto al di al di sotto del suo valore “normale” per aggredire il mercato (v. [De Baere, du Parc, Van Damme](#)). Anche in questi casi, però, sono previste condizioni sia di rito sia di sostanza per l’applicazione delle relative misure.

4. Avverso strumenti qualificabili come di coercizione economica, però, l’UE, in particolare, potrebbe reagire, oltre che attraverso i meccanismi previsti dal sistema commerciale multilaterale (i quali attualmente, però, si limitano alla possibilità di fare ricorso di primo grado dinanzi ai panel, in considerazione del blocco dell’Organo d’Appello dovuto alla mancata nomina dei nuovi giudici, del fatto che gli Stati Uniti non sono parte del Multi-Party Interim Appeal Arbitration Arrangement, [MPIA](#)) applicando il regolamento (UE) 2023/2675 del Parlamento europeo e del Consiglio del 22 novembre 2023 sulla protezione dell’Unione e dei suoi Stati membri dalla coercizione economica da parte di Paesi terzi, il c.d. *anti-coercion instrument*, [ACI](#).

Lo strumento in questione, adottato nella consapevolezza della sempre maggiore frequenza con la quale si verificano atteggiamenti di coercizione economica, attesta l’esistenza di un atteggiamento spesso anch’ esso unilateralista da parte dell’UE e, in buona sostanza, consente alla stessa l’adozione di misure, di natura essenzialmente

tariffaria, ai fini di deterrenza, volte a reagire a comportamenti di coercizione economica adottati dagli altri Stati (in dottrina v. [Silingardi](#)).

Lo strumento prevede un particolare procedimento con un riparto di competenze tra varie istituzioni dell'Unione Europea (essenzialmente con la Commissione detentrici di un potere di indagine e proposta e il Consiglio con poteri decisori) che, in qualche maniera, ricorda quello del Trade Barriers Regulation ([TBR](#)), ed attesta comunque la consapevolezza della scarsa efficienza attuale del sistema commerciale multilaterale con il quale, il meccanismo in parola, presenta pure profili di incompatibilità, in particolare consentendo l'adozione di sanzioni senza la necessaria autorizzazione da parte degli organi dell'OMC, e questo in violazione dell'art. 23, par. 2, lett. c) DSU, e bypassando il *principio di esclusività* del relativo sistema di soluzione delle controversie.

Anche questo elemento si fa quindi registrare come uno di quelli che potrebbe contribuire ad indebolire il sistema commerciale multilaterale

5. Va detto, poi, che l'atteggiamento assunto dal Presidente degli Stati Uniti in materia di rapporti commerciali con l'estero non è inedito, e, anzi, si era già verificato in passato: durante il primo mandato del Presidente Trump, gli Stati Uniti, come pure accennato, avevano ad esempio imposto un gran numero di dazi su acciaio e alluminio europei (US Section 232), nonché su altri prodotti provenienti da singoli Stati membri; le questioni si erano poi risolte [consensualmente](#), ma, come abbiamo visto, oggi le medesime misure si ripresentano sullo scenario internazionale.

L'elemento di novità è, probabilmente, la grande "schiettezza", per così dire, con la quale determinate dichiarazioni sono oggi rilasciate, come se fosse stato eliminato, per un verso quel velo di formalità tipico delle relazioni internazionali, e per altro, ogni riferimento al diritto internazionale.

Sotto un profilo più generale, infatti, va ricordato che gli Stati, anche nel caso di patenti violazioni di obblighi di diritto internazionale, parlano sempre e comunque "la lingua" del diritto internazionale, anche solo per (cercare di) giustificare i propri comportamenti, ancorché non giuridicamente giustificabili: la Russia di Putin, ad esempio, con riguardo alla sua "operazione militare speciale" contro l'Ucraina – che, in realtà, è un crimine di aggressione – ha affermato di stare agendo nell'esercizio del diritto di legittima difesa dalla NATO, garantito dalla Carta delle Nazioni Unite e dalla corrispondente norma di diritto internazionale generale, e che le popolazioni russofone della Crimea e del Donbass invocano il loro diritto all'autodeterminazione e desiderano quindi che i loro territori diventino parte della Russia; parimenti ha fatto Israele, invocando, pure qui impropriamente, il diritto alla legittima difesa contro gli attacchi di Hamas del 7 ottobre 2023, e ciò mentre realizzava e realizza una serie di sistematiche violazioni del diritto internazionale umanitario (a sua volta, secondo Israele, giustificate dal fatto che i combattenti di Hamas si nasconderebbero tra i civili) e, con ogni probabilità, un crimine di genocidio.

L'amministrazione statunitense attuale e in particolare il suo Presidente, invece, non ha mai fatto e non fa riferimento a cause di giustificazione della violazione di obblighi di diritto internazionale che, anzi, non sono neppure citati, come se gli Stati Uniti ne fossero del tutto svincolati.

Il che, ovviamente, non è.

E la volontà degli USA attuali di ignorare il diritto internazionale non si limita, purtroppo, al solo settore economico: l'elenco delle iniziative in tal senso è lungo e drammatico e comprende, tra gli altri, minacce all'integrità di un numero crescente di Stati, il ritiro da istituzioni e strumenti internazionali come l'Organizzazione mondiale della sanità e l'Accordo di Parigi sui cambiamenti climatici, il trasferimento forzato di due milioni di palestinesi da Gaza, il rifiuto di rispettare gli obblighi nei confronti di richiedenti asilo e rifugiati, l'adozione di sanzioni contro membri della Corte penale internazionale.

Si tratta di elementi che, però, non sono passati inosservati, neppure negli USA stessi: il 13 febbraio 2025 la American Society of International Law ha diffuso uno [statement](#) "Regarding the United States and the International Rule of Law" a firma della sua Presidentessa, Mélida Hodgson, in cui si evidenzia come "this retreat from international law is an unparalleled abdication of American responsibility and leaves a vacuum that will only invite chaos, conflict, and violence, ultimately weakening the United States".

Dal canto suo, l'Unione Europea, pure nella sua non enorme rilevanza nel contesto globale contemporaneo, fa apprezzabilmente segnare quanto meno una differenza di approccio e risponde facendo esplicitamente riferimento agli obblighi internazionali e al fatto che, qualora gli Stati Uniti dovessero violarli, essa reagirà nel rispetto dei meccanismi e degli strumenti da esso previsti e ci ricorda quindi che il diritto internazionale deve ancora giocare il suo ruolo di "[mite civilizzatore delle nazioni](#)".

Marzo 2025

La 23^a sessione dell'Assemblea degli Stati Parte allo Statuto di Roma: quale futuro per la Corte Penale Internazionale?

Alan Amadio

Dottorando in Diritto internazionale, Università di Trento

1. Allestire la scena: il contesto politico e giuridico in cui si sono svolti i lavori dell'Assemblea degli Stati Parte – Dal 2 al 7 dicembre 2024 si è svolta, al World Forum Convention Center dell'Aja, la 23^a sessione dell'Assemblea degli Stati Parte (ASP) allo Statuto di Roma, trattato multilaterale fondativo della Corte Penale Internazionale (CPI). Come si approfondirà a breve, l'ASP è in sostanza l'organismo di governo e di proiezione diplomatica del sistema creato dallo Statuto di Roma e vi siede un rappresentante per ciascun Stato Parte allo stesso¹. Pertanto, in un anno come quello appena trascorso, segnato da una centralità probabilmente senza precedenti – quantomeno recenti – delle discussioni circa la legittimità e l'attività della CPI, la sessione annuale dell'ASP si rivela meritevole di un approfondimento che tenga conto del contesto sia politico sia giuridico che si sta consolidando attorno alla Corte. D'altro canto, quello della giustizia penale internazionale è da sempre un ambito che più di altri soffre per la continua contaminazione tra elementi politici e giuridici, essendo per sua natura chiamata ad operare in una «zona grigia fra diritto e politica, fra sovranità nazionale e responsabilità globale»².

Pare, infatti, che il tentativo della CPI di «mirare in alto»³ e di cercare di perseguire direttamente i capi di governo di Stati terzi rispetto allo Statuto e di sicura rilevanza all'interno dello scacchiere internazionale – si parla ovviamente della Federazione Russa e di Israele – abbia fortemente movimentato, quando non spaccato, la Comunità internazionale, rendendo per converso ancora più importante guardare ai lavori in seno all'ASP per monitorare lo stato di salute e di resilienza del progetto di giustizia universale inaugurato a Roma nel 1998.

Dall'altra parte, pur appurata l'importanza del contesto rispetto all'analisi dei lavori dell'ASP, è pur vero che fin dall'inizio della sua attività la CPI sembrerebbe essersi trovata ad operare in uno stato permanente di «crisi». Tale ente, infatti, per quanto giovane, ha già attraversato non pochi periodi burrascosi, fomentati sia dalla circostanza per cui la Corte ricopre sostanzialmente un ruolo contro-egemonico nel sistema internazionale, di pungolo per gli Stati, sia dagli evidenti problemi organizzativi che ne hanno minato

¹ Gli Stati Parte sono, nel momento in cui si scrive, 125, essendosi da ultimo aggiunta anche l'Ucraina, la quale – dopo due dichiarazioni di accettazione della giurisdizione della Corte ex art. 12(3) St. – ha depositato il proprio strumento di ratifica dello Statuto di Roma il 25 ottobre 2024, divenendone ufficialmente Stato Parte a partire dal 1° gennaio 2025. All'Assemblea, inoltre, possono partecipare – senza diritto di voto – anche specifici “osservatori” nominati dagli Stati che hanno firmato lo Statuto (senza poi ratificarlo) o l'Atto Finale della Conferenza di Roma (art. 112(1) St.). Allo stesso modo possono pendere parte ai lavori anche organizzazioni regionali ed internazionali, nonché esponenti della società civile (cfr. le Rules 92 e 93 delle *Rules of Procedure of the Assembly of States Parties*). Da quest'ultimo punto di vista si segnala in particolare l'attività della «Coalition for the International Criminal Court», che riunisce e rappresenta – anche in seno all'ASP – più di 2.500 organizzazioni della società civile.

² C. DEL PONTE, *Per la giustizia*, Torino, 2022, p. 21.

³ Cfr. R. HAMILTON, *The ICC Goes Straight to the Top: Arrest Warrant Issued for Putin*, in *Just Security*, 17 marzo 2023.

questo primo ventennio di attività⁴. Sia qui sufficiente richiamare, sotto il primo profilo, l'accesa conflittualità che ha caratterizzato negli scorsi anni i rapporti tra la CPI, alcuni Stati africani e l'Unione Africana ed in particolare le «violenti reazioni politiche avverse» che vennero suscitate dalla emissione di un mandato di arresto nei confronti dell'allora Presidente del Sudan Omar Al-Bashir e dall'inizio delle indagini nei confronti dell'allora Presidente del Kenya Uhuru Kenyatta⁵. Per quanto riguarda il secondo, invece, giusto l'anno scorso si è sostanzialmente concluso il percorso di revisione dei meccanismi della Corte iniziato nel 2020 con la nomina, da parte dell'Assemblea, di un apposito *Review Mechanism*. Tale organismo era stato incaricato della valutazione e dell'eventuale attuazione delle 384 raccomandazioni elaborate da un gruppo di esperti indipendenti (c.d. IER, *Independent Expert Review*) «per rafforzare la Corte e migliorare la sua performance»⁶. Tuttavia, come si dirà, è sopravvissuta anche a questa sessione annuale dell'ASP una piccola “coda” del percorso di riforme⁷.

Eppure, pur mettendo in conto un possibile *bias* dovuto alla prossimità temporale degli eventi rispetto al momento in cui si scrive, pare che alcuni degli sviluppi degli ultimi anni pongano la Corte e di conseguenza anche l'Assemblea degli Stati Parte, suo organo diplomatico e di «governo» (art. 112 St.), dinnanzi ad un “crocevia”, fondamentale per il prossimo futuro del cosiddetto «ecosistema» di giustizia penale internazionale⁸. Si pensi alla già menzionata frammentazione del supporto degli Stati Parte a fronte dell'emissione di mandati di arresto nei confronti di leader di Stati potenti e influenti oppure alla approvazione di nuove sanzioni statunitensi contro la Corte e più in generale alla grave delegittimazione che la stessa sta subendo sul piano internazionale⁹.

Nel prosieguo, pertanto, ci si concentrerà in particolare sulla prima di queste sfide, che ha ricevuto particolare attenzione anche in seno ai lavori dell'ASP dello scorso dicembre (oltre che nel dibattito nazionale più recente): la mancata cooperazione con la Corte da parte dei suoi membri e il ruolo che su tale versante sarebbe chiamata a svolgere l'Assemblea degli Stati Parte. D'altra parte, come hanno sottolineato alcuni esponenti

⁴ Su tale tematica vedasi i variegati contributi raccolti in F. JEBBERGER, L. STEINL, M. KALIKA (eds.), *International Criminal Law – A Counter-Hegemonic Project?*, L'Aja, 2023.

⁵ Cfr. C. MELONI, *Giustizia universale? Tra gli Stati e la Corte penale internazionale: bilancio di una promessa*, Bologna, 2024, p. 81. Più in generale, circa i vari problemi che hanno tormentato la Corte e il sistema dello Statuto di Roma durante i propri primi venti anni di attività cfr. i vari contributi raccolti in G. WERLE, A. ZIMMERMANN (eds.), *The International Criminal Court in Turbulent Times*, L'Aja, 2019.

⁶ Si veda per una panoramica più ampia direttamente il report dell'IER, *Independent Expert Review of the International Criminal Court and the Rome Statute System – Final Report*, 30 settembre 2020, e il *Comprehensive Action Plan* elaborato dal *Review Mechanism* e adottato dal Bureau dell'Assemblea nel 2021.

⁷ Cfr. la risoluzione sul tema adottata durante questa sessione dell'ASP (ICC-ASP/23/Res.4, 6 dicembre 2024), su cui ci si intratterà brevemente nel prosieguo.

⁸ Cfr. a questo proposito i principi e la «visione strategica» sposati dalla *Siracusa Declaration on Ensuring Consistent and Sustainable Support for the International Criminal Court*, adottata dal Siracusa International Institute for Criminal Justice and Human Rights al termine delle commemorazioni per il 25° anniversario dell'adozione dello Statuto di Roma ([link](#)) (tutti i link riportati nel presente testo sono stati da ultimo consultati il 27 gennaio 2025).

⁹ In merito a questo secondo profilo si segnala il discorso tenuto dalla Presidente della Corte, la giudice Tomoko Akane, all'inizio dei lavori della 23ª sessione nel quale, *inter alia*, si evidenzia come da un lato «several elected officials are being severely threatened and are subjected to arrest warrants from a permanent member of the UN Security Council», mentre dall'altro la Corte nella sua interezza «is being threatened with draconian economic sanctions from institutions of another permanent member of the Security Council as if it was a terrorist organisation» (cfr. lo *Statement by the ICC President Tomoko Akane to the Assembly at the first plenary meeting*, 2 dicembre 2024, pp. 2-3, disponibile al seguente [link](#)).

della società civile, il modo in cui gli Stati Parte affronteranno i propri obblighi derivanti dallo Statuto di Roma, anche in tema di cooperazione nell'esecuzione dei mandati di arresto, avrà necessariamente un impatto decisivo anche sulla difesa della Corte e della sua legittimità da attacchi esterni sempre più veementi¹⁰. Tuttavia, prima di passare all'esame di tale argomento, sembra opportuno premettere qualche veloce considerazione a proposito del ruolo e delle funzioni dell'ASP in generale.

2. Il ruolo dell'Assemblea degli Stati Parte all'interno del sistema della giustizia penale internazionale – L'Assemblea degli Stati Parte può essere vista in generale come «l'equivalente del ramo legislativo del governo sebbene possa anche operare come un ministero della giustizia»¹¹. All'ASP è dedicata all'interno dello Statuto di Roma un'unica disposizione, l'art. 112, che, lungi dall'essere una previsione di mero contorno, assegna all'Assemblea un novero decisamente molto ampio e incisivo di poteri, che spaziano dall'impartire un generale «management oversight» alla Presidenza, al Procuratore e alla Cancelleria per quanto attiene all'amministrazione della Corte (par. 2, lett. b), all'esame ed approvazione del bilancio preventivo della CPI (par. 2, lett. d)¹², fino alla possibilità di modificare il numero dei giudici (par. 2, lett. e). Nel prosieguo verrà poi discussa e analizzata nel dettaglio la sempre più attuale funzione che l'ASP ricopre con riferimento alle ipotesi di non-cooperazione con la Corte (par. 2, lett. f). Inoltre, l'ASP è la sede in cui si svolgono le elezioni dei giudici (art. 36(6) St.), del Procuratore e dei Vice-Procuratori (art. 42(4) St.)¹³, nonché di molti altri funzionari della CPI. Il carattere «legislativo» dell'ASP, poco sopra richiamato, si ricava invece dal fatto che l'Assemblea è il foro di riferimento per l'adozione di emendamenti allo Statuto nonché di altri strumenti per così dire di *hard law* (pur sempre entro i limiti del sistema statutario), quali le *Rules of Procedure and Evidence* e gli *Elements of Crimes*¹⁴, ovvero di *soft law*, come per esempio le diverse risoluzioni che vengono di volta in volta assunte e che spesso hanno anche dei contenuti meramente esortativi.

Pertanto, risulta immediatamente evidente come il successo della Corte nel perseguimento dei propri obiettivi passi necessariamente anche dalle decisioni dell'ASP, organo in cui la sublimazione degli interessi particolari dei singoli Stati Parte dovrebbe portare ad un progressivo consolidamento dell'efficacia dell'azione della CPI, pur nel rispetto dell'indipendenza della Corte, dei suoi giudici e del Procuratore¹⁵.

¹⁰ Cfr. lo *Statement* della *Coalition for the International Criminal Court* disponibile al seguente [link](#).

¹¹ W. A. SCHABAS, *An Introduction to the International Criminal Court*, Cambridge, V ed., 2017, p. 381.

¹² Per quanto riguarda la predisposizione del bilancio preventivo annuale, di essa si occupa in prima battuta la Cancelleria della Corte (*Registry*). Tale bozza viene poi esaminata dal *Committee on Budget and Finance*, organo sussidiario dell'ASP stessa, il quale riporta poi le proprie considerazioni all'Assemblea, cui compete il potere decisionale (vedasi anche la *Rule 90* delle *Rules of Procedure of the Assembly of States Parties*).

¹³ Si veda, in questo Osservatorio, L. POLTRONIERI ROSSETTI, *La travagliata elezione del terzo Procuratore della Corte penale internazionale: riflessioni sul processo di selezione e conseguenze sulla legittimazione dell'istituzione*, maggio 2021.

¹⁴ Più precisamente questi strumenti sono stati inizialmente predisposti dalla Commissione preparatoria, in ottemperanza alle previsioni dell'Atto finale della Conferenza di Roma, e poi formalmente approvati dall'ASP (cfr. W. A. SCHABAS, *An Introduction*, cit., p. 381).

¹⁵ Sul rapporto tra le prerogative dell'Assemblea e l'indipendenza degli organi principali della Corte, nonché sulla «enormous responsibility» che la prima ha rispetto alla «resilienza» della seconda v. G. NESI, *The Organs of the*

L'ASP non è propriamente un organo della Corte, essendo difatti qualificabile come un distinto ente internazionale, con un proprio sistema di governo che comprende sia un apposito Segretariato sia un comitato esecutivo (il *Bureau*), composto da un Presidente, due vice-Presidenti e 18 membri dell'Assemblea rinnovati ogni tre anni (art. 112(3) St.)¹⁶. L'Italia, tra l'altro, nel corso della precedente sessione dell'ASP è stata eletta al *Bureau* per il triennio 2024-2026. Esso assiste l'Assemblea nell'attuazione dei vari mandati, riunendosi regolarmente nei periodi intercorrenti tra una plenaria dell'ASP e l'altra, sia nella sede di New York che in quella dell'Aja. Di fatto, quella del *Bureau* è la sede per la facilitazione delle discussioni tra gli Stati Parte sui temi che possono essere di volta in volta più significativi per il sistema della Corte e che saranno poi oggetto di più ampia attenzione durante la sessione plenaria dell'ASP. Tant'è che singole tematiche possono essere affidate ai due *Working Groups* del *Bureau*, siti uno all'Aja e l'altro a New York per l'appunto, con l'eventuale assistenza anche di facilitatori o «focal points» appositamente nominati.

In aggiunta, l'ASP ha istituito nel corso negli anni diversi organi sussidiari (art. 112(4) St.), tra cui il *Committee on Budget and Finance* (CBF), l'*Advisory Committee on nominations of judges of the International Criminal Court* (ACN) e l'*Independent Oversight Mechanism* (IOM). Del primo si è già brevemente detto, mentre per quanto attiene gli altri due è qui sufficiente ricordare quanto segue. L'ACN – in cui questo dicembre è stato rieletto per un secondo mandato triennale l'italiano Mauro Politi, già giudice della CPI – è l'organismo tecnico di supporto all'ASP nella valutazione, secondo la lente dei criteri normativamente fissati dall'art. 36 St., delle candidature al ruolo di giudice della CPI. L'IOM, invece, si occupa sostanzialmente di indagini e accertamenti, su richiesta dell'ASP, circa potenziali casi di sospetta cattiva amministrazione o più in generale di «misconduct» da parte dello staff della CPI.

3. Le risoluzioni che sono state adottate durante la 23^a sessione – Passando ora all'analisi della 23^a sessione dell'ASP, si può ricordare come essa sia stata anticipata, come è uso, da una prolifica attività di *reporting* da parte delle singole componenti vuoi dell'ASP vuoi della CPI¹⁷. In aggiunta al dibattito generale, cui hanno partecipato sia rappresentanti degli Stati Parte sia esponenti delle organizzazioni internazionali e della società civile¹⁸, sono state organizzate due sessioni plenarie tematiche: una dedicata alla *Review of the International Criminal Court and the Rome Statute system: Conclusion of the Review Mechanism's mandate and future of the review process* e la seconda, copresieduta dagli ambasciatori di Senegal e Francia, al tema sempre più critico della cooperazione¹⁹. Infine, non sono mancate decine di *side-events*, sponsorizzati via via da singoli Stati, dalla Corte o dalle organizzazioni della società civile, offrendo un forum di

International Criminal Court and Their Functions in the Rome Statute. The Assembly of States Parties, in F. LATTANZI, W. A. SCHABAS (eds.), *Essays on the Rome Statute of the International Criminal Court*, Ripa Fagnano Alto, 1999, vol. 1, pp. 233-250.

¹⁶ Cfr. W. A. SCHABAS, *An Introduction*, cit., p. 381.

¹⁷ Tutta la documentazione preparatoria della plenaria e i *report* sono consultabili al seguente [link](#).

¹⁸ Al seguente [link](#) sono riportate le bozze dei singoli *statements*.

¹⁹ La documentazione, gli *statements* e le registrazioni delle discussioni sono disponibili al seguente [link](#).

discussione e confronto su praticamente ogni tematica di rilievo per la Corte e per la giustizia internazionale nel suo complesso²⁰.

Di seguito le risoluzioni che sono state adottate lo scorso dicembre²¹: *Strengthening the International Criminal Court and the Assembly of States Parties* (ICC-ASP/23/Res.1, c.d. risoluzione *omnibus*); *Resolution of the Assembly of States Parties regarding the implementation of the tenure policy* (ICC-ASP/23/Res.2); *Resolution on the introduction of a moratorium on the recruitment by the International Criminal Court of staff of non-States Parties' nationality* (ICC-ASP/23/Res.3); *Review of the International Criminal Court and the Rome Statute system* (ICC-ASP/23/Res.4); *Resolution on cooperation* (ICC-ASP/23/Res.5); *Resolution of the Assembly of States Parties on the proposed programme budget for 2025 and related policy and administrative matters* (ICC-ASP/23/Res.6). Di particolare rilievo il fatto che siano state adottate per *consensus*, adempiendo sotto questo punto di vista alla lettera dello Statuto che richiede che sia compiuto «ogni sforzo» per mantenere tale forma decisionale (art. 112(7) St.).

Per quanto concerne il contenuto di queste risoluzioni, è agevole riscontrare dei punti di sicuro interesse, ancorché non siano certo latrici di significativi cambiamenti rispetto all'organizzazione o al *modus operandi* del sistema dello Statuto di Roma. Rimandando a quanto si dirà nel paragrafo successivo con riferimento alla tematica della cooperazione, si può già ora spendere qualche parola sulle risoluzioni 1, 2, 3, 4 e 6.

Della risoluzione *omnibus* – chiamata così perché ricomprende e riassume tutti gli ambiti di attività del sistema della Corte – occorre sottolineare soprattutto due elementi: la chiara, forte e non scontata²² presa di posizione a difesa della CPI, della sua attività e della sua indipendenza²³ e la fissazione per il 7-9 luglio 2025, presso il quartier generale delle Nazioni Unite a New York, di una sessione speciale dell'Assemblea, avente ad oggetto la revisione degli emendamenti al crimine di aggressione adottati con la Conferenza di Kampala²⁴.

Passando ora alla risoluzione ICC-ASP/23/Res.4, con essa, come già accennato in precedenza, l'Assemblea ha definitivamente terminato il mandato del *Review Mechanism*, che già nel 2023 aveva concluso la propria attività di valutazione di tutte le

²⁰ Si veda la lista di eventi curata dalla *Coalition for the International Criminal Court* e disponibile al seguente [link](#).

²¹ Tutte disponibili al seguente [link](#).

²² Si pensi, infatti, al raffronto fra l'adozione della risoluzione *omnibus* per *consensus* da parte dell'ASP da un lato e dall'altro la circostanza per cui la risoluzione annualmente adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite a proposito della CPI quest'anno è passata solo tramite apposita votazione e comunque con un numero di voti a favore addirittura inferiore al numero effettivo degli Stati Parte dello Statuto di Roma (risoluzione A/RES/79/6, adottata il 29 ottobre 2024 tramite votazione, 113-10-30). Tale preoccupante fenomeno era iniziato già l'anno scorso (115 voti a favore), ma lancia comunque un segnale allarmante per il futuro della Corte, anche alla luce del fatto per cui sino al 2022 persino tali risoluzioni dell'UNGA erano state adottate per *consensus*.

²³ Cfr. in particolare il primo paragrafo della risoluzione con cui l'Assemblea «*Reconfirms its unwavering support for the Court as an independent and impartial judicial institution, reiterates its commitment to uphold and defend the principles and values enshrined in the Rome Statute and to preserve its integrity undeterred by any threats or measures against the Court, its officials and those cooperating with it, and renews its resolve to stand united against impunity*».

²⁴ Cfr. la risoluzione ICC-ASP/23/Res.1, par. 163 e suo *Annex I*, par. 16.

raccomandazioni dell'IER (eccetto una)²⁵. L'ASP, dopo il dibattito durante un'apposita sessione tematica, ha deciso di affidare al *Bureau* il compito di revisione dello *status* di attuazione di quelle raccomandazioni che sono state valutate «positivamente» o «positivamente con modifiche», organo peraltro già fortemente coinvolto durante tutto il percorso di *review*²⁶.

Il testo delle altre due risoluzioni (ICC-ASP/23/Res.2 e ICC-ASP/23/Res.3) è stato anch'esso predisposto dal *Review Mechanism* e riguarda nel primo caso l'attuazione di un «tenure system» per fissare un periodo massimo di permanenza dei funzionari – 7 anni – nelle posizioni di vertice del sistema amministrativo della Corte²⁷, nel secondo caso una moratoria rispetto all'assunzione di cittadini di Stati non parte dello Statuto di Roma essendo stato registrato uno squilibrio nella rappresentatività geografica del personale.

Infine, per quanto riguarda la risoluzione ICC-ASP/23/Res.6, con essa l'ASP ha approvato il bilancio preventivo della Corte per il 2025, con un incremento approssimativamente del +6,53%, a fronte di una richiesta della CPI di una maggiorazione di almeno il +10,4% che tenesse in debito conto il cambiamento significativo dell'«operating environment» della Corte nell'ultimo anno, anche a causa dei seri rischi di sicurezza che la stessa si trova ad affrontare, il fatto che «the demands placed upon the Court have only grown» e la continua portata dell'inflazione²⁸.

Da ultimo, non ci si può esimere dall'evidenziare come non abbiano avuto seguito, quantomeno per ora, le proposte di emendamento allo Statuto di Roma pendenti innanzi al *Working Group on Amendments*²⁹ dell'Assemblea, cui si è aggiunta nel settembre del 2024 la proposta – promossa da Vanuatu – volta all'introduzione di un nuovo e autonomo crimine di *ecocidio* all'art. 5 dello Statuto (*Crimes within the jurisdiction of the Court*)³⁰.

²⁵ Trattasi della raccomandazione n. 140, la quale invitava l'ASP a «esplorare mezzi aggiuntivi per incoraggiare il pagamento tempestivo e pieno dei contributi degli Stati Parte» prendendo in considerazione anche la possibilità di abbassare la soglia di arretrati al superamento della quale gli Stati Parte potrebbero perdere i propri diritti di voto (art. 112(8) St.) o la possibilità di presentare candidati per le elezioni di funzionari della Corte.

²⁶ Cfr. ICC-ASP/23/Res.4, paragrafi 1, 7 e 8.

²⁷ L'adozione di tale «tenure system» si pone come implementazione della raccomandazione n. 105 formulata dall'IER ed è stata formalmente il motivo per cui il mandato del *Review Mechanism* non era stato terminato già durante la 22^a sessione dell'ASP (cfr. ICC-ASP/22/Res.7).

²⁸ Cfr. *Proposed Programme Budget for 2025 of the International Criminal Court* (ICC-ASP/23/10), paragrafi 2 e 7. Si veda poi anche l'analisi contenuta nel *Report of the Committee on Budget and Finance on the work of its forty-fourth session* (ICC-ASP/23/15), oltre al «worrisome state of outstanding contributions and arrears» (che ammontano a 32,7 milioni di Euro) analizzato nel *Report of the Bureau on the arrears of States Parties* (ICC-ASP/23/16).

²⁹ Il *Working Group on Amendments* (WGA) è un ulteriore organo sussidiario dell'Assemblea, costituito con la risoluzione ICC-ASP/8/Res.6, cui è stato conferito il compito di «identifying amendments to be adopted in accordance with the Rome Statute and the Rules of Procedures of the Assembly» (par. 4). Più nello specifico, al WGA è stato conferito il compito di esercitare un esame preliminare – che talvolta può durare anche diversi anni – circa le proposte di emendamento presentate da singoli Stati Parte ex art. 121(1) St. per poi formulare delle raccomandazioni all'Assemblea «as to whether to take up a proposal according to article 121(2) of the Rome Statute or as to whether to adopt the proposed amendments according to articles 51(2), 121(3) and 122(2) of the Rome Statute» (cfr. i *Terms of reference of the Working Group on Amendments* contenuti nell'*Annex II* della risoluzione ICC-ASP/11/Res.8, in particolare il par. 10).

³⁰ Si vedano le proposte di modifica (inserimento di un nuovo par. 2bis al *Preambolo*, modifica dell'art. 5 St., introduzione di un art. 8ter e connesse modifiche degli *Elements of crime*) e l'*Explanatory commentary* riportati come *Annex II* al *Report of the Working Group on Amendments* (ICC-ASP/23/26).

4. La delicata situazione dei mandati di arresto: tra tensioni diplomatiche, interpretazioni ondivaghe e mancata cooperazione con la Corte – Si è già accennato al fatto che uno dei principali *focus* della 23^a sessione dell’ASP sia stato dedicato al tema della cooperazione tra gli Stati Parte e la Corte. A questo è stata dedicata un’apposita sessione tematica della plenaria, suddivisa a sua volta in due segmenti: il primo vertente su quanto la cooperazione sia «vitale» per la Corte, in particolare dinnanzi all’incremento dei rischi di sicurezza gravanti sul personale della CPI; il secondo concernente strategie, *best practices* e strumenti – anche già esistenti – che potrebbero facilitare la cooperazione tra Stati Parte e Corte nell’individuare, arrestare e consegnare i sospettati. Tale discussione, poi, è stata preceduta da un apposito e specifico *report* curato dal *Bureau* ed è sfociata – come è uso per l’ASP – nell’adozione di una specifica risoluzione sul tema della cooperazione³¹. Tutta questa attenzione non dovrebbe sorprendere, essendo ormai ben noto come la Corte non sia altro che «un gigante che non ha né gambe né braccia» per usare le parole di Antonio Cassese³², con ciò intendendosi che la CPI – come o forse ancor di più di qualsiasi altro tribunale penale internazionale – abbisogna della continua e disinteressata cooperazione dei singoli Stati per poter esercitare la propria funzione. Tuttavia, tale livello di analisi rischia di trascurare la centralità – sempre maggiore – della questione relativa ai casi di “mancata cooperazione” degli Stati Parte.

Invero, la CPI ha da sempre sofferto l’andamento altalenante con cui gli Stati hanno offerto la propria cooperazione. Per esempio, come nota l’ASP stessa con «grave preoccupazione» mandati di arresto o richieste di consegna nei confronti di 30 individui rimangono ancora inevasi, con un evidente impatto sulla credibilità e la forza deterrente dei procedimenti dinnanzi alla CPI³³. In aggiunta, la possibilità che questi mandati di arresto fossero indirizzati nei confronti dei vertici politici di alcuni Stati – fatto di per sé assolutamente fisiologico data la missione della Corte di perseguire «the most serious crimes of concern to the international community as a whole», ossia crimini massivi e spesso implicanti gli apparati statali – ha costantemente creato attriti politici e finanche giuridici tra Corte e Stati Parte. A questo proposito, note sono le vicissitudini che hanno interessato l’esecuzione del mandato di arresto nei confronti del Presidente sudanese Omar Al-Bashir, portando la Corte ad accertare in numerose sentenze il fatto che alcuni Stati Parte non avessero adempiuto ai propri obblighi ai sensi dello Statuto di Roma³⁴.

Ebbene, la recente attività della CPI nei confronti delle *leadership* militari e politiche russe ed israeliane, in entrambi i casi Stati “non” parte dello Statuto di Roma e particolarmente influenti nello scenario internazionale, ha dato nuovo vigore alle discussioni circa la possibile rilevanza delle immunità *ratione personae* per esentare gli Stati Parte dall’obbligo di cooperare con la Corte³⁵. Del resto, le soluzioni da essa finora trovate sono state considerate da molti come insoddisfacenti sia da una prospettiva politico-

³¹ Cfr. ICC-ASP/23/31 e ICC-ASP/23/Res.5.

³² A. CASSESE, *Il Tribunale penale per la ex-Iugoslavia: bilancio di due anni di attività*, in F. LATTANZI, E. SCISO (a cura di), *Dai tribunali penali internazionali ad hoc ad una Corte permanente*, Napoli, 1996, p. 183.

³³ Cfr. ICC-ASP/23/Res.5, par. 2.

³⁴ Tutte le decisioni relative a casi di non-cooperazione con la Corte sono riportate, suddivise a seconda della situazione di riferimento, al seguente [link](#).

³⁵ Cfr. O. FLASCH, *The interplay between Articles 27 and 98 of the Rome Statute: A familiar friend makes a new appearance in the arrest warrants against Netanyahu and Gallant*, in *EJIL:Talk!*, 10 dicembre 2024.

diplomatica che da quella strettamente giuridica³⁶. In ogni caso, è lampante l'effetto che l'emissione di alcuni di questi mandati di arresto – in particolare quelli nei confronti del Primo ministro Benjamin Netanyahu e dell'ex Ministro della difesa Yoav Gallant – ha avuto rispetto alla frammentazione del supporto alla Corte anche da parte di Stati Parte da sempre considerati *like-minded*³⁷.

Ecco che allora la 23^a sessione dell'ASP è stata preceduta, il 24 ottobre 2024, da una nuova decisione della Pre-Trial Chamber II, presieduta dal giudice italiano Rosario Aitala, circa la mancata cooperazione da parte della Mongolia nell'esecuzione dell'arresto del Presidente della Federazione Russa Vladimir Putin³⁸. La PTC sembrerebbe aver sposato una nuova e ulteriore interpretazione degli obblighi degli Stati Parte ai sensi dell'art. 98 St., con ciò arricchendo – o forse annacquando – la già disorganica giurisprudenza della CPI. Difatti, la PTC ha assunto una posizione che da alcuni commentatori è già stata criticata come potenzialmente «solipsistica», in quanto mancherebbe di riferirsi a fonti di diritto internazionale diverse dallo Statuto di Roma con ciò isolandosi rispetto alle esigenze reali degli Stati Parte chiamati a cooperare con la Corte ed allo stesso tempo ad assicurare – su un piano bilaterale – il rispetto dei propri obblighi in tema di immunità (art. 98 St.)³⁹. Si evidenzia, comunque, che la PTC II ha rigettato la «Request for Leave to Appeal» presentata dalla Mongolia⁴⁰ e che analogamente la plenaria dei giudici ha rigettato una «Application for Disqualification» presentata dalla Mongolia nei confronti dei giudici Aitala e Godinez⁴¹.

Ad ogni modo, tralasciando l'approfondimento del tema relativo alle immunità, che rimane comunque di stretta competenza della Corte, può essere interessante notare come l'ASP abbia sostanzialmente taciuto sul punto. Pur a fronte della decisione con cui la PTC ha sia accertato la violazione da parte della Mongolia dei propri obblighi di cooperazione sia determinato «appropriato» deferire la controversia all'ASP come «most effective way of obtaining cooperation in the concrete circumstances at hand»⁴², l'Assemblea è rimasta tutto sommato silente, limitandosi a riconoscere l'impatto negativo che la mancata esecuzione delle richieste della Corte “continua” ad avere sull'abilità della stessa di eseguire il proprio mandato, a «prendere nota» della decisione della PTC e a decidere di includere nell'agenda delle future sessioni dell'ASP la «considerazione» dei problemi di

³⁶ Si veda, per esempio, C. STAHN, *A Critical Introduction to International Criminal Law*, Cambridge, 2019, pp. 255-258. Per un'ampia panoramica cfr. anche C. KREß, K. PROST, *Article 98*, in O. TRIFFTERER, K. AMBOS (eds.), *Rome Statute of the International Criminal Court. A Commentary*, Monaco, III ed., 2016, pp. 2117-2142.

³⁷ Si veda la mappa delle reazioni statali ai suddetti mandati di arresto curata da Rebecca Ingber sul sito di *Just Security* e disponibile al seguente [link](#).

³⁸ Pre-Trial Chamber II, *Accertamento ai sensi dell'articolo 87(7) dello Statuto di Roma sull'inadempimento da parte della Mongolia della richiesta della Corte per cooperare nell'arresto e nella consegna di Vladimir Vladimirovich Putin e referral all'Assemblea degli Stati Parte*, ICC-01/22, 24 ottobre 2024. Nell'estate 2023, invece, si era adombrata la concreta possibilità che anche il Sudafrica violasse i propri obblighi in occasione di un Summit dei BRICS cui avrebbe dovuto partecipare anche il Presidente Putin, cfr. M. DU PLESSIS, A. COUTSODIS, *The Putin-South Africa arrest warrant saga: A tale of the shrinking world of an accused war criminal*, in *EJIL:Talk*, 18 agosto 2023.

³⁹ Cfr. K. KAWAI, *The ICC'S Turn to Cynical Solipsism: The PTC II's Finding of Mongolia's Non-compliance in the Case against Putin*, in *EJIL:Talk!*, 26 novembre 2024.

⁴⁰ Cfr. Pre-Trial Chamber II, *Decision on Mongolia's requests for leave to appeal, temporary stay of the proceedings and related matters*, ICC-01/22, 29 novembre 2024.

⁴¹ Cfr. Plenary of Judges of the International Criminal Court, *Reasons for the Decision on the "Application for the Disqualification of Judges" filed on 31 October 2024 (ICC-01/22-92-Anx)*, ICC-01/22, 22 novembre 2024.

⁴² Pre-Trial Chamber II, *Accertamento ai sensi dell'articolo 87(7) dello Statuto di Roma*, cit., par. 41, che richiama sul punto anche giurisprudenza precedente.

non-cooperazione che dovessero sorgere durante il periodo inter-sessionale⁴³. Ciò, come si dirà a breve, non costituisce assolutamente una novità nella prassi dell'ASP; tuttavia, merita forse qualche previo approfondimento il ruolo che alla stessa è attribuito nei casi di non-cooperazione così da meglio cogliere come, anche in questo caso specifico, l'Assemblea non abbia completamente soddisfatto il proprio ruolo di garante della piena cooperazione con la Corte e, di conseguenza, dell'effettività di quest'ultima.

L'art. 112(2)(f) St., infatti, riconosce all'ASP la competenza a «considerare», ai sensi dell'art. 87(5)(7) St., «any question relating to non-cooperation». Tale seconda norma si occupa, per l'appunto, dei casi in cui uno Stato non parte (par. 5, lett. b) o uno Stato Parte (par. 7) non adempia ai propri obblighi di collaborazione con la Corte. Nel primo caso – cioè quello di uno Stato non parte dello Statuto di Roma che sia stato invitato dalla Corte a cooperare sulla base di un accordo *ad hoc* o di altro strumento e che non adempia ai propri obblighi – «the Court may so *inform the Assembly of States Parties* or, where the Security Council referred the matter to the Court, the Security Council» (corsivo aggiunto). Nel secondo caso, ove a non cooperare con la Corte sia uno Stato Parte dello Statuto che in quanto tale è vincolato dagli obblighi di cui alla Parte IX del medesimo, «the Court may *make a finding* to that effect and *refer the matter to the Assembly of States Parties* or, where the Security Council referred the matter to the Court, to the Security Council» (corsivi aggiunti). Nel corso degli anni l'Assemblea si è dotata di una serie di strumenti aggiuntivi che andassero a proceduralizzare quella competenza a «consider» le questioni di non-cooperazione di cui agli articoli dello Statuto. Da un lato l'ASP ha adottato una vera e propria procedura interna per trattare i casi di non-cooperazione, le «Assembly procedures relating to non-cooperation»⁴⁴, dall'altro vi è poi stato aggiunto anche un apposito *Toolkit for the implementation of the informal dimension of the Assembly procedures relating to non-cooperation*⁴⁵.

Muovendo dalla pacifica constatazione per cui «the non-execution of cooperation requests has a negative impact on the ability of the Court to execute its mandate, in particular when it concerns the arrest and surrender of individuals subject to arrest warrants»⁴⁶, le *Procedures* si occupano di dettagliare i due percorsi che l'ASP potrebbe seguire nei casi di non-cooperazione, entrambi dalla dichiarata natura non giudiziale non trattandosi di «judicial determinations» quanto invece di «political and diplomatic efforts to promote cooperation and to respond to non-cooperation»⁴⁷. Queste due opzioni corrispondono a loro volta a due differenti scenari che potrebbero richiedere un'attivazione da parte dell'Assemblea: quello in cui la Corte ha investito, con una propria decisione, della questione l'ASP e quello in cui, pur in assenza di una decisione della Corte, c'è ragione di credere che uno «specifico e serio incidente di non-cooperazione rispetto ad una richiesta di arresto e consegna di una persona stia per verificarsi o sia in corso e l'intervento urgente dell'Assemblea possa contribuire a portare alla collaborazione»⁴⁸. Nel primo caso, secondo le *Procedures*, è richiesta da parte dell'ASP «a formal response,

⁴³ ICC-ASP/23/Res.1, paragrafi 31, 34 e 35.

⁴⁴ Cfr. l'allegato alla risoluzione ICC-ASP/17/Res.5, che ha sostituito il previo documento allegato alla risoluzione ICC-ASP/10/Res.5.

⁴⁵ Cfr. l'*Annex III* al *Report of the Bureau on non-cooperation* redatto nel 2018 (ICC-ASP/17/31).

⁴⁶ ICC-ASP/9/Res.3, par. 12.

⁴⁷ Cfr. ICC-ASP/17/Res.5, par. 6.

⁴⁸ Ivi, par. 7(a)(b).

including some public elements» che a seconda delle specificità del singolo caso potrebbe anche essere preceduta da una risposta urgente e informale dell'Assemblea; nel secondo, invece, «an urgent, but entirely informal response at the diplomatic and political levels», che tenga in considerazione anche la possibilità di utilizzare gli specifici strumenti predisposti nel *Toolkit*⁴⁹.

A ben vedere, non mancano nelle *Procedures* anche dei meccanismi piuttosto incisivi a disposizione dell'Assemblea, quantomeno nel caso dell'*iter* formale⁵⁰. Infatti, tale procedimento annovera, oltre a riunioni in seno al Bureau e a lettere aperte del Presidente dell'Assemblea indirizzate allo Stato inadempiente, anche strumenti per così dire di *naming and shaming*: la decisione della Corte sulla non-cooperazione dello Stato dovrebbe («should») essere sia messa a conoscenza del pubblico tramite apposita *press release* del Presidente dell'ASP, sia segnalata nella risoluzione *omnibus*; il *Bureau* potrebbe («could») richiedere al *Working Group* di New York «to hold a public meeting on the matter to allow for an open dialogue with the requested State» includendo anche «State Parties, observers and civil society representatives»; il *Bureau* dovrà («shall») poi redigere un rapporto sulle azioni intraprese da presentare, con incluse raccomandazioni concrete, nel corso della successiva sessione dell'Assemblea durante la quale tale report potrebbe («could») altresì essere discusso in plenaria «with a view to enhance future cooperation with the Court»⁵¹.

Ciononostante, questo ampio e variegato sistema di azione dell'ASP rispetto ai casi di non-cooperazione si è dimostrato in passato e rischia di dimostrarsi di nuovo del tutto inefficace, per la semplice ragione per cui quello delineato dalle *Procedures* è un sistema di «controllo politico» che finisce per dipendere massivamente dall'attivismo degli Stati Parte, i quali raramente hanno interesse a fare pressioni su altri Stati per dare piena esecuzione alle richieste di cooperazione della Corte, finendo per creare «a deep discrepancy between legal obligation and compliance»⁵². La prassi, d'altra parte, dimostra che, pure a fronte di multiple decisioni in cui la Corte ha accertato casi di non-cooperazione, «ICC state parties and third states have stayed remarkably silent»⁵³. Questo è stato accertato anche dalle stesse Camere della Corte, le quali, in un caso sempre relativo ai ripetuti episodi di inadempimento degli Stati Parte rispetto al proprio obbligo di arrestare il Presidente Al-Bashir, hanno riconosciuto che l'aver per ben sei volte investito della questione sia l'Assemblea sia il Consiglio di Sicurezza non ha portato ad alcun risultato, convincendosi pertanto a non compiere un nuovo *referral*, in quanto *non* considerato «a way to obtain cooperation»⁵⁴.

È chiaro, quindi, che, in un contesto come quello attuale, in cui sono diventati plurimi i casi di mandati di arresto della CPI pendenti nei confronti di capi di Stato o di

⁴⁹ Ivi, paragrafi 10 e 11.

⁵⁰ L'*iter* informale, dall'altro lato, è più che altro incentrato – anche a causa di una obiettiva necessità di flessibilità vista l'assenza di una decisione della Corte che accerti la mancata cooperazione dello Stato – sui «buoni uffici» del Presidente dell'Assemblea, coadiuvato in ciò da quattro o cinque «regional focal points for non-cooperation».

⁵¹ Cfr. ICC-ASP/17/Res.5, paragrafi 13, 14(d)(e)(f) e 15.

⁵² C. STAHN, *A Critical Introduction*, cit., p. 237.

⁵³ *Ibidem*.

⁵⁴ Pre-Trial Chamber II, *Decisione ai sensi dell'articolo 87(7) dello Statuto di Roma sulla non-compliance del Sud Africa con la richiesta della Corte per l'arresto e la consegna di Omar Al-Bashir*, ICC-02/05-01/09, 6 luglio 2017, par. 138.

governo in carica, anche di Stati non parte, diventerà sempre più centrale il tema dei possibili casi di non-cooperazione con la Corte che, se non seguiti da azioni forti da parte dell'Assemblea, potranno portare alla completa paralisi dell'attività della Corte⁵⁵.

5. Conclusioni – In conclusione, si può affermare che la 23^a sessione dell'Assemblea degli Stati Parte allo Statuto di Roma, pur non essendo stata portatrice di particolari moti evolutivi del sistema della Corte Penale Internazionale, abbia avuto comunque una sua decisiva importanza, soprattutto alla luce dal contesto sempre più teso che circonda la Corte dell'Aja. Tensioni che sono già in parte scaturite in un aperto e diretto attacco all'istituzione che più di ogni altra promuove la lotta all'impunità su scala internazionale.

Ciò che forse è ancora più preoccupante, dal punto di vista dei sostenitori del progetto della giustizia penale internazionale, è il grado di sfiducia – quando non di espressa opposizione – da parte persino di alcuni degli Stati Parte dello Statuto che negli ultimi due decenni e mezzo ne avevano (quasi) sempre perorato la causa. Anche se dall'analisi delle risoluzioni, adottate per *consensus* dall'Assemblea, emerge un'unanime e decisa presa di posizione a sostegno della Corte e della sua indipendenza, per essere efficace essa dovrà necessariamente tradursi in un rafforzamento della rete di sostegno diplomatico, politico e finanziario della CPI e dei suoi organi.

Paiono, pertanto, cogliere particolarmente nel segno le parole conclusive della Presidente dell'ASP, l'ambasciatrice Päivi Kaukoranta: «[t]he law of physics teach us that where there is force, there is resistance. As the challenges faced by the Court grow in number, complexity, and nature, States Parties' support must grow in resolve, commitment, and strength. The Court – our Court – is needed now more than ever»⁵⁶.

Marzo 2025

⁵⁵ A tal proposito non si può non menzionare il recente caso Elmasry, che – nel momento in cui si scrive – potenzialmente potrebbe portare all'apertura di una procedura di non-cooperazione da parte della CPI nei confronti dell'Italia ai sensi dell'art. 87(7) St., cfr. L. POLTRONIERI ROSSETTI, *The failure to arrest and surrender Osama Elmasry Njeem: "That Awful Mess" in Rome*, in *EJIL:Talk!*, 27 gennaio 2025.

⁵⁶ Cfr. la *press release* dell'ASP del 6 dicembre 2024, disponibile al seguente [link](#).

Il *ReArm Europe Plan/Readiness 2023* e il percorso verso la costruzione di una Unione europea della difesa

Criseide Novi

Professoressa associata di Diritto internazionale, Università di Foggia

1. Introduzione – Il 4 marzo 2025 la Presidente della Commissione europea Ursula von der Leyen ha presentato il piano *ReArm Europe*, consistente, nelle parole stesse della Presidente, in una serie di proposte incentrate su come utilizzare tutte le leve finanziarie a disposizione dell'Unione per aiutare gli Stati membri ad aumentare rapidamente e significativamente le loro spese in materia di difesa¹. La presentazione è avvenuta due giorni prima del Consiglio europeo straordinario del 6 marzo, in cui i leader europei hanno proceduto a un primo scambio di vedute, che li ha portati a dare sostanzialmente via libera al piano². Pochi giorni dopo, l'11 marzo, la Presidente ha illustrato *ReArm Europe* al Parlamento europeo, ottenendo anche in questo caso una risposta positiva da parte degli eurodeputati, sebbene con alcuni distinguo³.

Con una rapidità non comune, già il 19 marzo la Commissione ha formalizzato le due principali proposte del piano – che con l'occasione è stato ribattezzato *ReArm Europe Plan/Readiness 2023*, quale probabile preludio al completo abbandono dell'uso del criticato termine «riarmo»⁴ – in un «pacchetto difesa» composto da una comunicazione e una proposta di regolamento. Contestualmente, la Presidente della Commissione e l'Alta Rappresentante per gli affari esteri e la politica di sicurezza Kallas hanno presentato il *White Paper for European Defence – Readiness 2023*, un documento programmatico il cui scopo è fornire un quadro di riferimento politico-strategico per il piano *ReArm Europe* e una tabella di marcia per ricostruire la difesa europea e rafforzare la preparazione degli Stati membri anche di fronte agli scenari peggiori⁵. Le nuove iniziative sono state discusse durante il Consiglio europeo del 20 e 21 marzo, in cui i capi di Stato e di governo, non solo hanno approvato quanto loro sottoposto, ma hanno anche chiesto che le iniziative della Commissione vengano attuate con particolare urgenza⁶.

Il piano *ReArm Europe*, così come i successivi documenti ad esso legati, devono considerarsi la reazione dell'Europa a una serie di eventi e tendenze che attualmente caratterizzano il contesto geopolitico internazionale. Anzitutto esso è la risposta alla deci-

¹ Press Statement by President von der Leyen on the Defence Package, 4 March 2025, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/sv/statement_25_673.

² Conclusioni della riunione straordinaria del Consiglio europeo, del 6 marzo 2025, <https://www.consilium.europa.eu/media/aqbp5qxm/20250306-european-council-conclusions-it.pdf>.

³ MEPs debate: Future of EU Defence and Support for Ukraine, 11 March 2025, <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20250310IPR27219/meps-debate-future-of-eu-defence-and-support-for-ukraine>.

⁴ V. <https://euractiv.it/section/mondo/news/bruxelles-accoglie-le-richieste-di-italia-e-spagna-e-cambia-nome-al-piano-rearm-europe/>

⁵ Commission Unveils the White Paper for European Defence and the ReArm Europe Plan/Readiness 2030, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_25_793 e White Paper for European Defence and the ReArm Europe Plan/Readiness 2030: Remarks by High Representative/Vice-President Kaja Kallas at the Press Conference, https://www.eeas.europa.eu/eeas/white-paper-european-defence-and-rearm-europe-planreadiness-2030-remarks-high-representativevice_en.

⁶ Conclusioni del 20 marzo 2025, <https://www.consilium.europa.eu/media/ap3nkfr/european-council-conclusions-it.pdf>.

sione del Presidente statunitense Trump di sospendere, non si sa ancora se definitivamente, gli aiuti militari all'Ucraina. Allo stesso tempo, il piano della Commissione rappresenta un'assunzione di responsabilità da parte dell'Europa, a fronte dei ripetuti annunci fatti dall'amministrazione Trump, subito dopo il suo insediamento nel gennaio 2017, di un disimpegno degli Stati Uniti nella difesa del vecchio continente e alle conseguenti richieste agli alleati europei di aumentare il loro contributo – in termini di percentuale sul PIL – alla NATO. Infine, più in generale, esso rientra in quella tendenza che vede già da tempo il ritorno di concetti e scenari propri del Novecento e che si ritenevano oramai superati, primo fra tutti il ricorso al riarmo in funzione di deterrenza.

Il particolare attivismo della Commissione va però anche opportunamente inquadrato nel processo in corso già da tempo nell'Unione per spingere gli Stati europei ad assumersi maggiori responsabilità per quanto riguarda la propria difesa, affrontando questioni quali l'inadeguatezza e la frammentazione degli eserciti nazionali; che sono diretta conseguenza della tendenza consolidatasi negli anni di fare (troppo) affidamento sulla NATO e quindi sull'alleato statunitense per la difesa dell'Europa, oltre che della crisi finanziaria che ha imperversato nel mondo tra il 2007 e il 2013 e che ha portato a un vero e proprio "svuotamento" dei bilanci della difesa in pressoché tutti gli Stati membri⁷.

In un tale scenario, l'Unione ha cercato di favorire un'inversione di tendenza e quindi un progressivo incremento delle capacità militari degli Stati membri, ma anche e specialmente la loro *interoperabilità*⁸, al fine di sviluppare quell'attitudine ad operare in sinergia che potrebbe agire da precursore per la nascita di una vera *difesa comune europea*, come prevede l'art. 42, par. 2, TUE. Benché quest'ultimo non precisi cosa si debba esattamente intendere per difesa comune, si può comunque ritenere che essa comporti la fusione degli eserciti nazionali in un vero e proprio esercito europeo, dotato di strutture centralizzate e sottratto all'autorità degli Stati membri, in quanto posto direttamente sotto il comando, politico e militare dell'Unione. Per il momento, tuttavia, si è ben lontani anche solo dall'intravedere un simile traguardo. Le scelte in materia di difesa, così come la costituzione e il mantenimento degli eserciti, rimangono a tutti gli effetti questioni di pertinenza e responsabilità degli Stati membri, mentre l'Unione svolge un ruolo di mero *facilitatore*, attraverso un'azione diretta a integrare, potenziare, consolidare e in parte sostenere (finanziariamente) gli sforzi che gli Stati decidono di compiere per sviluppare le proprie capacità difensive. In concreto, l'impegno dell'Unione e in particolare della Commissione è attualmente rivolto a favorire la nascita di una industria europea della difesa che sia in grado di soddisfare le esigenze degli Stati membri in termini di capacità⁹.

2. Il percorso fino al *ReArm Europe Plan/Readiness 2023* – Il rafforzamento delle capacità di difesa europee è iniziato ben prima dell'invasione dell'Ucraina del febbraio

⁷ S. Blockmans, *The EU's Modular Approach to Defence Integration: An Inclusive, Ambitious and Legally Binding PESCO?*, in *Common Market Law Review*, 2018, <https://kluwerlawonline.com/journalarticle/Common+Market+Law+Review/55.6/COLA2018145>.

⁸ Sul concetto di interoperabilità in relazione alla difesa europea, R. Vanholme, *Military Interoperability. Assessing the European Defence Initiatives of 2009 and 2016*, FINABEL, European Army Interoperability Center, Bruxelles, Working Paper, 1/2021, <https://finabel.org/wp-content/uploads/2021/01/6.-EU-Law-and-Military-Interoperability-1-compressed.pdf>.

⁹ Comunicazione della Commissione. Piano d'azione in materia di difesa, del 30 novembre 2016, COM(2016) 950 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016DC0950>.

2022, anche se a partire da quel momento esso ha avuto un'inevitabile accelerazione, conseguenza dello *shock* causato dall'invasione, ma anche della decisione di aiutare l'Ucraina a difendersi, fornendole armi ed equipaggiamenti militari.

Una breve e necessariamente parziale ricostruzione delle tappe più significative non può che iniziare dalle conclusioni del Consiglio europeo del 19 e 20 dicembre 2013, in cui i capi di Stato e di governo hanno introdotto il concetto di *autonomia strategica* dell'Unione. Anche in quel caso, peraltro, l'elaborazione di tale concetto è stata la reazione alle dichiarazioni degli Stati Uniti relative a una progressiva riduzione della presenza militare in Europa, a riprova dell'insoddisfazione dell'allora amministrazione Obama per le poche risorse impiegate dagli alleati nella difesa del loro continente¹⁰. L'autonomia strategica, che il Consiglio nel novembre 2016 ha definito la «capacità di agire autonomamente, se e quando necessario, e con i partner, quando possibile»¹¹, fin da subito è stata collegata alla necessità di sviluppare una base industriale e tecnologica di difesa, sostenibile, innovativa, competitiva e specialmente integrata.

La Strategia europea di sicurezza, elaborata nel 2016 dall'Alta rappresentante per gli affari esteri e la politica di sicurezza Mogherini, ha ribadito gli stessi concetti¹², insistendo in particolare sulla necessità che gli Stati membri potenziassero le loro capacità di difesa in modo coordinato. Coerentemente con ciò, il sostegno dell'Unione si è concretizzato essenzialmente in tre strumenti, complementari tra loro, destinati a favorire tale coordinamento. Nel 2017, nell'ambito dell'Agenzia europea per la difesa (AED)¹³, è stata creata la c.d. CARD, ovvero la revisione coordinata annuale sulla difesa, il cui scopo è quello di aiutare i Ministri della difesa degli Stati membri, attraverso rapporti, raccomandazioni e opportunità di collaborazione, a concordare le priorità nello sviluppo delle loro capacità (militari, ma non solo). Nello stesso anno, con una decisione PESC¹⁴, è stata resa operativa la cooperazione strutturata permanente (PESCO), introdotta dal Trattato di Lisbona per permettere a gruppi di Stati membri, che vogliono e che hanno le necessarie risorse, di approfondire gradualmente la cooperazione in materia di difesa attraverso progetti mirati. Attualmente sono in corso più di 60 progetti, la maggior parte dei quali finalizzati a sviluppare le capacità militari nazionali e la loro maggiore integrazione. Infine, nel 2018 è iniziato l'*iter* che ha portato alla creazione del Fondo europeo per la difesa (FED). Lo scopo del fondo è sostenere gli investimenti in ricerca su prodotti e tecnologie innovativi nel settore della difesa e per l'acquisizione di capacità strategiche fondamentali (anche nell'ambito di progetti PESCO), integrando i finanziamenti nazionali e incentivando gli Stati a cooperare per investire maggiormente. Il Fondo è stato reso operativo

¹⁰ K. Larres, *The United States and the 'Demilitarization' of Europe: Myth or Reality?*, in *Politique étrangère*, 2014, <https://shs.cairn.info/journal-politique-etrangere-2014-1-page-117?lang=en&tab=texte-integral>.

¹¹ Conclusioni del Consiglio sull'attuazione della strategia globale dell'UE nel settore della sicurezza e della difesa, 14 novembre 2014, doc. n. 14149/19, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14149-2016-INIT/it/pdf>.

¹² Shared Vision, Common Action: A stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's and Foreign and Security Policy, June 2016, https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/eugs_review_web_0.pdf.

¹³ L'Agenzia europea per la difesa è stata istituita nel 2004 per aiutare gli Stati membri a sviluppare le loro risorse militari, promuovendo la collaborazione, lanciando nuove iniziative e proponendo soluzioni per migliorare le capacità di difesa. V. <https://eda.europa.eu/>.

¹⁴ Decisione (PESC) 2017/2315 del Consiglio, dell'11 dicembre 2017, che istituisce la cooperazione strutturata permanente (PESCO) e fissa l'elenco degli Stati membri partecipanti, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A32017D2315&qid=1741429023145>.

nel 2021¹⁵, con una dotazione di 7,3 miliardi di euro per un periodo di sette anni, mentre la responsabilità principale della sua gestione è stata affidata alla Commissione, che ogni anno adotta un programma di lavoro con cui stabilisce i temi prioritari su cui invitare a presentare proposte e stanziare i fondi necessari dal bilancio dell'Unione.

L'intervento militare unilaterale della Russia in Ucraina del 24 febbraio 2022 e la successiva dichiarazione di Versailles dell'11 marzo¹⁶ – in cui i capi di Stato e di governo dell'Unione, oltre a condannare l'azione russa, hanno concordato sulla necessità d'incrementare ulteriormente e considerevolmente le spese per la difesa – hanno indubbiamente influenzato l'elaborazione, già in corso, del nuovo piano d'azione diretto a definire la visione strategica dell'Unione, denominato Bussola strategica¹⁷. Quest'ultima, preparata dall'Alto rappresentante per gli affari esteri e la politica di sicurezza Borrel e adottata formalmente dal Consiglio il 21 marzo 2022, ha preso atto del ritorno di relazioni internazionali improntate alle politiche di potenza e all'aggressione armata¹⁸ e ha introdotto per la prima volta un obiettivo temporale entro il quale rafforzare in modo significativo la politica di sicurezza e difesa dell'Unione, fissandolo al 2030. Per raggiungere tale obiettivo, nel documento si ritiene necessario imprimere un'accelerazione al processo di rafforzamento delle capacità di difesa, aumentando e migliorando “drasticamente” gli investimenti, compresi quelli nelle tecnologie innovative, e riducendo la frammentazione del settore attraverso un maggior coordinamento delle politiche di difesa degli Stati membri. In risposta, gli Stati membri hanno annunciato che negli anni successivi avrebbero aumentato i loro bilanci per la difesa per quasi 200 miliardi di euro¹⁹.

Per supportare lo sforzo chiesto agli Stati, il documento si concentra in particolare sugli strumenti già esistenti: la PESCO, chiamata a individuare nuovi progetti particolarmente ambiziosi, e il Fondo europeo per la difesa, con la previsione di un aumento a lungo termine delle risorse finanziarie dell'Unione da impiegare. Viene inoltre annunciato il coinvolgimento della Banca europea per gli investimenti (BEI), che pochi giorni prima aveva lanciato l'Iniziativa strategia europea in materia di sicurezza (SESI), mettendo a disposizione circa 6 miliardi di euro di finanziamenti per la ricerca e sviluppo, in particolare, dei prodotti a c.d. duplice uso (ovvero che possono essere impiegati per scopi sia militari, sia civili)²⁰.

¹⁵ Regolamento (UE) 2021/697 del Parlamento europeo e del Consiglio del 29 aprile 2021 che istituisce il Fondo europeo per la difesa, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A32021R0697&qid=1741513997953>.

¹⁶ Riunione informale dei capi di Stato e di governo, Dichiarazione di Versailles, 10 e 11 marzo 2022, <https://www.consilium.europa.eu/media/54792/20220311-versailles-declaration-it.pdf>.

¹⁷ Una bussola strategica per la sicurezza e la difesa. Per un'Unione europea che protegge i suoi cittadini, i suoi valori e i suoi interessi e contribuisce alla pace e alla sicurezza internazionali, del 21 marzo 2022, n. 7371/22, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7371-2022-INIT/it/pdf>.

¹⁸ 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, <https://www.aisdue.eu/wp-content/uploads/2022/05/Post-Chiara-Cellerino.pdf>.

¹⁹ Come annunciato dalla Commissione e dall'Alta rappresentante nella comunicazione congiunta sull'analisi delle carenze di investimenti nel settore della difesa e sulle prospettive di percorso, del 18 maggio 2025, COM(2022) 24 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/it/ALL/?uri=CELEX:52022JC0024>.

²⁰ EIB Approves Strategic Europe Security Initiative, Confirm Ukraine Disbursement and Backs € 543 million Business and Clean Energy Investment, 10 March 2022, <https://www.eib.org/en/press/all/2022-122-eib-approves-strategic-european-security-initiative-confirms-ukraine-disbursement-and-backs-eur543-million-business-and-clean-energy-investment>.

La Commissione, invece, ha introdotto due strumenti complementari, di natura emergenziale e temporanea, finalizzati a consentire un aiuto più efficace all'Ucraina. Il primo è diretto a incentivare e sostenere finanziariamente, attraverso rimborsi parziali, la cooperazione tra gli Stati membri nell'acquisizione di materiali di difesa urgenti e critici mediante appalti comuni operati da consorzi composti da almeno tre Stati membri (EDIRPA)²¹. L'EDIRPA è stato istituito nel 2023 con un fondo di 300 milioni di euro ed è previsto che termini il 31 dicembre 2025. Il secondo strumento, istituito nel 2024, prevede la concessione di finanziamenti rivolti a rafforzare la capacità dell'industria di difesa europea di fornire tempestivamente munizioni terrestri, artiglieria e missili da consegnare all'Ucraina (ASAP)²². Tale strumento è stato dotato di un fondo di 500 milioni di euro e rimarrà operativo fino al 25 giugno 2025.

3. Il contenuto del *ReArm Europe Plan/Readiness 2030* – Non vi è dubbio che il piano *ReArm Europe* vada inquadrato nel contesto appena descritto, come dimostra anche la nuova denominazione, che in italiano suona più o meno come «prepararsi al 2030» e che evidentemente si ricollega all'obiettivo temporale indicato dalla Bussola strategica del 2022. Allo stesso tempo, però, esso rappresenta un'importante accelerazione del processo di ricostruzione delle capacità di difesa degli Stati membri e assume un rilevante peso politico e simbolico. Come emerge dai vari documenti elaborati finora, il piano si articola in cinque misure, incentrate sulla necessità di un (ulteriore) aumento urgente e significativo della spesa per la sicurezza e la difesa europea e finalizzate a mobilitare una quantità di risorse che, secondo le prime stime rese note dalla Commissione, potrebbe raggiungere gli 800 miliardi di euro (650 miliardi provenienti dai bilanci nazionali e 150 miliardi in prestiti garantiti dal bilancio dell'Unione), portando, in quattro anni, a un incremento dell'1,5% del PIL complessivo degli Stati membri dedicato alle spese per la difesa, che salirebbe dall'attuale 1,9%²³ a più del 3%.

Le misure che hanno suscitato più interesse (e non poche critiche) sono state le prime due. Anzitutto, la Commissione ha invitato gli Stati membri ad attivare la clausola di salvaguardia nazionale introdotta l'anno scorso nel quadro della riforma del Patto di stabilità e crescita (PSC)²⁴, in modo da disporre di una maggiore flessibilità in termini di aumento della spesa pubblica e avere quindi uno spazio di bilancio aggiuntivo da impiegare per investimenti nel settore della difesa. La suddetta clausola prevede che, su richiesta di uno Stato membro e previa raccomandazione della Commissione, il Consiglio possa consentire deviazioni dal percorso di spesa netta approvato per quello Stato (o dal percorso correttivo, se è stata attivata la procedura per deficit eccessivo), in presenza di circostanze eccezionali che si collocano al di fuori del controllo dello stesso, ma che possono avere ripercussioni rilevanti sulle sue finanze. Con percorso di spesa netta s'intende la

²¹ Regolamento (UE) 2023/2418 del Parlamento europeo e del Consiglio del 18 ottobre 2023, sull'istituzione di uno strumento per il rafforzamento dell'industria europea della difesa mediante appalti comuni (EDIRPA), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/it/TXT/?uri=CELEX%3A32023R2418>.

²² Regolamento (UE) 2023/1525 del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 luglio 2023, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32023R1525&qid=1741629797488>.

²³ Dato fornito dall'European Defence Agency, nel documento Defence Data 2023-2024, <https://eda.europa.eu/docs/default-source/brochures/leda---defence-data-23-24---web---v3.pdf>.

²⁴ Regolamento (UE) 2024/1263 del Parlamento europeo e del Consiglio del 29 aprile 2024, relativo al coordinamento efficace delle politiche economiche e alla sorveglianza di bilancio multilaterale, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202401263.

traiettorie pluriennali della spesa primaria netta (ovvero la spesa al netto degli interessi e di una serie altre spese) che gli Stati si impegnano a perseguire per garantire la gestione sostenibile della finanza pubblica. In buona sostanza, con l'attivazione della clausola, gli investimenti nazionali in materia di difesa non andrebbero a incidere sul parametro deficit/PIL previsto dal PSC.

L'invito della Commissione ha immediatamente suscitato più di una preoccupazione. I capi di Stato e di governo, nelle conclusioni del Consiglio europeo straordinario del 6 marzo, hanno sottolineato che sarà necessario applicare la clausola di salvaguardia nazionale in modo da assicurare la sostenibilità della spesa pubblica, in particolare per quegli Stati che hanno un livello d'indebitamento già molto alto (come l'Italia)²⁵. Inoltre, alcuni osservatori hanno evidenziato ulteriori aspetti critici, come il fatto che la clausola in parola è stata concepita per deviazioni dal percorso di spesa limitate nel tempo, risultando perciò non del tutto adeguata a incentivare investimenti a lungo termine come quelli nella difesa, ma anche l'esistenza in alcuni ordinamenti nazionali, come quello tedesco, di vincoli giuridici che impediscono aumenti di deficit per finanziare il riarmo²⁶.

Nella comunicazione del 19 marzo, con cui la Commissione ha definito il quadro di riferimento per l'inserimento della spesa relativa alla difesa nel Patto di stabilità e crescita, vengono forniti ulteriori dettagli che potrebbero dare qualche, parziale, risposta alle perplessità sollevate²⁷. Anzitutto, nel documento si specifica che la possibile autorizzazione a uno Stato membro a deviare dalla traiettoria di spesa netta sarà limitata solo alle spese per la difesa (sia per investimenti, sia correnti) e solo fino a un massimo, per anno, dell'1,5% del PIL. Questa percentuale è considerata il miglior compromesso possibile per, da un lato, non mettere in pericolo la sostenibilità della spesa e, dall'altro, consentire a tutti gli Stati di beneficiare della flessibilità.

Inoltre, sempre nella comunicazione, è previsto che qualunque deviazione sia costantemente monitorata dalla Commissione e dal Consiglio, in modo da garantire che l'attivazione della clausola di salvaguardia nazionale avvenga in modo coordinato tra tutti gli Stati. Viene altresì stabilito un periodo di quattro anni in cui la clausola sarà disponibile per le spese legate alla difesa. Questo arco temporale è considerato adeguato, tenendo conto del tempo necessario per realizzare i progetti di investimento per la difesa, ma altresì dell'urgenza con cui questi dovrebbero essere programmati e attuati.

Al di là del tentativo, più o meno riuscito, della Commissione d'inserire le nuove esigenze d'investimento nel Patto di stabilità e crescita senza comprometterne l'impianto, è evidente che sarà necessario attendere la concreta attuazione della clausola per valutarne

²⁵ Una proposta alternativa è cambiare tutte le regole del Patto di stabilità e crescita, anche se in modo mirato e temporaneo. V. L. Guttenberg, N. Redeker, *How to Defend Europe without Risking Another Euro Crisis*, Hertie School, Jack Delors Center, Policy Brief, 21 February 2025, https://www.delorscentre.eu/fileadmin/2_Research/1_About_our_research/2_Research_centres/6_Jacques_Delors_Centre/Publications/20250221_Policy_Brief_Defence_Spending_Fiscal_Rules_Lucas_Guttenberg_Nils_Redecker.pdf.

²⁶ P. Dermine, *Funding Europe's Defence*, in *Verfassungsblog*, 5 March 2025, <https://verfassungsblog.de/arm-europe-law/>.

²⁷ Communication from the Commission. Accommodating Increase Defence Expenditure within the Stability and Growth Pact, 19 March 2023, C(2025) 2000 final, https://defence-industry-space.ec.europa.eu/document/download/a57304ce-1a98-4a2c-aed5-36485884f1a0_en?filename=Communication-on-the-national-escape-clause.pdf.

più chiaramente il funzionamento, alla luce delle esigenze e dei problemi che potranno manifestarsi e di come questi verranno gestiti e possibilmente risolti.

Per quanto riguarda invece i vincoli presenti negli ordinamenti nazionali, va segnalato che in Germania è già stata approvata la riforma costituzionale destinata a eliminare il freno al debito e consentire così una spesa potenzialmente illimitata per la difesa. Parallelamente è stato stabilito un fondo di 500 miliardi di euro per il rinnovo delle infrastrutture e il rilancio dell'economia²⁸.

La seconda misura prevista dal *ReArm Europe* consiste nell'istituzione di un nuovo strumento finanziario dell'Unione, chiamato *Security Action for Europe* (SAFE), con cui concedere agli Stati membri prestiti garantiti dall'Unione per un ammontare complessivo massimo di 150 miliardi di euro. Secondo la proposta di regolamento presentata il 19 marzo²⁹, il SAFE è uno strumento temporaneo e di emergenza destinato a sostenere l'industria europea della difesa, integrando gli investimenti effettuati dagli Stati membri a livello nazionale, allo scopo di accelerarli e specialmente coordinarli.

L'erogazione dei prestiti è sottoposta ad alcune condizioni. Le richieste da parte degli Stati membri dovranno essere inviate alla Commissione entro 6 mesi dall'entrata in vigore del regolamento e gli eventuali fondi ricevuti potranno essere utilizzati esclusivamente per le attività, le spese e le misure relative a prodotti per la difesa che rientrano in determinati settori critici (distinti in due categorie). Inoltre, qualsiasi acquisto dovrà avvenire attraverso appalti comuni che coinvolgano almeno due Stati membri (oppure uno Stato membro e uno Stato EFTA, uno Stato candidato o l'Ucraina) e dare luogo ad approvvigionamenti congiunti che sfruttino appieno le economie di scala. Infine, per qualsiasi acquisto, dovrà sempre essere garantita l'interoperabilità in tutta l'Unione.

Già il 4 marzo la Commissione aveva annunciato che, per ragioni di urgenza, la base giuridica del nuovo strumento sarebbe stato l'art. 122 TFUE. Questo articolo disciplina, in due paragrafi, due procedure emergenziali ed eccezionali, dirette ad affrontare situazioni di crisi, rispettivamente congiunturali e riguardanti singoli Stati membri. La procedura del primo paragrafo prevede che in Consiglio, su proposta della Commissione e in uno spirito di solidarietà tra gli Stati membri, possa decidere le misure adeguate alla situazione economica, in particolare per fronteggiare gravi difficoltà insorte nell'approvvigionamento di determinati prodotti, specie nel settore dell'energia. Nel caso del SAFE, tuttavia, si può ritenere più adeguata la procedura prevista dal secondo paragrafo dell'art. 122 TFUE, secondo cui il Consiglio, su proposta della Commissione, possa concedere l'assistenza finanziaria dell'Unione a uno Stato membro che si trovi in difficoltà o sia seriamente minacciato da gravi difficoltà, a causa di calamità naturali o di circostanze eccezionali che sfuggono al suo controllo.

²⁸ German Upper House of Parliament Oks Debt Reform, Half-Trillion Fund, Reuters, 21 March 2025, <https://www.reuters.com/world/europe/german-upper-house-parliament-oks-debt-reform-half-trillion-fund-2025-03-21/>.

²⁹ Proposal for a Council regulation establishing the Security Action for Europe (SAFE) through the reinforcement of European defence industry Instrument, 19 March 2025, COM(2025) 122 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52025PC0122>.

Il secondo paragrafo dell'art. 122 TFUE è stato utilizzato come base giuridica in diverse occasioni: nel 2010 ha fondato il Meccanismo Europeo di Stabilizzazione Finanziaria (MESF), finalizzato ad aiutare gli Stati membri a far fronte alle difficoltà derivanti dalla crisi finanziaria e la recessione economica³⁰ e nel 2020 è servito per due interventi diretti a fronteggiare le conseguenze dell'epidemia di COVID-19. Di questi, il primo, è consistito nell'estensione della possibilità di ricorrere al Fondo di solidarietà dell'Unione europea (istituito nel 2002 per fornire assistenza agli Stati in caso di gravi catastrofi) anche alle emergenze di sanità pubblica³¹; mentre il secondo ha visto la creazione di un ulteriore strumento di solidarietà, diretto ad attenuare le conseguenze socio-economiche della pandemia da COVID-19 e in particolare i rischi di disoccupazione (SURE)³². Nel caso del SURE, in realtà, sono stati utilizzati entrambi i paragrafi dell'art. 122 TFUE per fondare due parti distinte dello strumento, come chiaramente illustrato nella proposta³³.

Nonostante i precedenti, l'annuncio della Commissione di voler ricorrere all'art. 122 TFUE ha suscitato un acceso dibattito, come peraltro era già successo in passato³⁴. Alcuni osservatori e numerosi esponenti politici hanno apertamente criticato la scelta, sostenendo che il suo unico scopo era aggirare il Parlamento europeo³⁵. La disposizione, infatti, esclude quest'ultimo dal processo decisionale, prevedendo, solo nella procedura disciplinata dal paragrafo 2, che il presidente del Consiglio, *ex post*, lo informi degli atti adottati.

A superare le critiche non aiuta il fatto che la proposta di regolamento del SAFE del 19 marzo indichi come base giuridica l'intero art. 122 TFUE e specialmente che la relazione che accompagna la proposta non riesca a spiegarne efficacemente il motivo. Il paragrafo dedicato alla base giuridica, inizia con l'invocare il brutale deterioramento del contesto di sicurezza dell'Unione dall'inizio del 2025, causato non solo della persistente minaccia russa, ma anche dalle incertezze di una situazione geopolitica in cui l'Unione deve sempre più garantire la propria difesa in modo autonomo. Subito dopo, con un evidente – anche se non esplicitato – richiamo ad alcuni dei presupposti di utilizzo di entrambi i paragrafi dell'art. 122 TFUE, lo stesso continua sostenendo che il suddetto deterioramento, improvviso ed eccezionale, sia in grado di avere un impatto massiccio e dirompente sulla fornitura di prodotti essenziali per gli interessi di sicurezza e difesa

³⁰ Regolamento (UE) 407/2010 del Consiglio dell'11 maggio 2010 che istituisce un meccanismo europeo di stabilizzazione finanziaria, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32010R0407>.

³¹ Regolamento (UE) 2020/461, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 marzo 2020, recante modifica del regolamento (CE) 2012/2002 del Consiglio al fine di fornire assistenza finanziaria agli Stati membri e ai paesi che stanno negoziando la loro adesione all'Unione colpiti da una grave emergenza di sanità pubblica, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020R0461&qid=1741884378222>.

³² Regolamento (UE) 2020/672, del Consiglio, del 19 maggio 2020 che istituisce uno strumento europeo di sostegno temporaneo per attenuare i rischi di disoccupazione nello Stato di emergenza (SURE) a seguito dell'epidemia di COVID-19, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020R0672&qid=1741880441055>.

³³ Proposta di regolamento del Consiglio che istituisce uno strumento europeo di sostegno temporaneo per attenuare i rischi di disoccupazione in un'emergenza (SURE) a seguito della pandemia di COVID-19, del 2 aprile 2020, COM(2020) 139 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020PC0139&qid=1742493543322>.

³⁴ V. M. Chamon, *The Rise of Article 122 TFUE*, in *Verfassungsblog*, 1 February 2023, <https://verfassungsblog.de/the-rise-of-article-122-tfeu/>.

³⁵ Come riporta <https://www.ilfattoquotidiano.it/in-edicola/articoli/2025/03/09/il-riarmo-di-ursula-aggraula-viola-le-leggi/7906052/>.

dell'Unione e dei suoi Stati membri, ma anche di provocare ripercussioni gravi sulle finanze pubbliche nazionali. Ciò è ritenuto sufficiente per concludere che l'art. 122 TFUE è la base giuridica corretta per creare un meccanismo di assistenza finanziaria di emergenza, diretto ad aiutare gli Stati ad affrontare una situazione di crisi che, sebbene non abbia natura finanziaria, rientra comunque nell'ampio margine di discrezionalità di cui gode il Consiglio nell'utilizzo della disposizione in parola.

A differenza di quanto era accaduto per il SURE (a cui il SAFE evidentemente si ispira), dove, come già evidenziato, la necessità di utilizzare entrambi i paragrafi dell'art. 122 TFUE era stata chiaramente spiegata dalla Commissione, che aveva anche specificato gli aspetti dello strumento ricadenti in ciascuna delle due procedure, nel caso del SAFE la stessa necessità non è illustrata in modo altrettanto chiaro. Ciò inevitabilmente indebolisce l'intero ragionamento della Commissione e solleva dubbi sulla correttezza della sua scelta. Tali dubbi potrebbero essere sciolti solo se la Corte di giustizia fosse chiamata a pronunciarsi sull'interpretazione dell'art. 122 TFUE; cosa che finora ha fatto piuttosto raramente e sempre di sfuggita. Va però aggiunto che la possibilità che il regolamento relativo al SAFE, una volta adottato (sempreché non subisca modifiche durante l'iter di approvazione) sia impugnato di fronte alla Corte, dal Parlamento europeo o da uno Stato membro, appare al momento piuttosto remota.

Con la terza misura del *ReArm Europe*, la Commissione si propone di offrire agli Stati membri una serie di opzioni affinché questi possano decidere se utilizzare i programmi della politica di coesione per aumentare la spesa per la difesa, ad esempio in materia di infrastrutture o ricerca e sviluppo. Questa misura è stata accolta con particolare diffidenza, se non aperta contrarietà, da diversi governi³⁶, probabilmente preoccupati all'idea di dover giustificare di fronte ai propri cittadini la scelta di aumentare la spesa militare ricorrendo a risorse originariamente destinate alla crescita economica, alla creazione di posti di lavoro e allo sviluppo sostenibile. Non è un caso quindi se questa misura è praticamente scomparsa dal pacchetto difesa del 19 marzo e finanche dai comunicati stampa della Commissione e dell'Alta Rappresentante. Solo nel *White Paper for European Defence* si ribadisce che l'impiego dei fondi di coesione per investimenti nel settore della difesa è una possibilità che verrà messa a disposizione degli Stati e si annuncia che a breve verrà presentato un pacchetto di misure per fornire flessibilità e incentivi a quegli Stati che decideranno, volontariamente, di avvalersene.

Le ultime due misure del piano della Commissione riguardano un maggiore coinvolgimento della Banca europea per gli investimenti e la mobilitazione del capitale privato attraverso la facilitazione dell'accesso ai finanziamenti. In merito alla BEI, la sua Presidente si è già impegnata a proporre a breve al proprio Consiglio d'amministrazione un ampliamento dell'ammissibilità al finanziamento per i progetti di sicurezza e difesa, al di là dei prodotti a duplice uso che, come ricordato, sono stati al centro dell'azione della Banca finora³⁷. Per quanto riguarda i capitali privati, invece, la Commissione fa

³⁶ Per le perplessità della Presidente del governo italiano <https://www.governo.it/it/articolo/punto-stampa-del-presidente-meloni-al-consiglio-europeo-straordinario-del-6-marzo/27881>.

³⁷ Discorso della Presidente Calviño di fronte al Forum del Gruppo BEI, 5 marzo 2025, <https://www.eib.org/en/press/all/2025-120-president-nadia-calvino-opens-third-edition-of-eib-group-forum-highlighting-security-and-economic-prosperity-as-mutually-reinforcing?lang=it>.

affidamento in particolare sulla sua iniziativa denominata Unione del Risparmio e degli Investimenti, che ha visto la luce sempre il 19 marzo³⁸. Tale iniziativa consiste in un pacchetto di proposte, finalizzate a facilitare l'accesso al mercato dei capitali per le imprese europee, comprese le piccole e medie imprese, e a convogliare i risparmi privati verso investimenti produttivi, nei settori considerati strategici per l'Unione (innovazione, decarbonizzazione, tecnologie digitali e ora anche difesa).

4. Quali prospettive? – Indubbiamente, l'attuazione del piano presentato dalla Commissione richiederà una forte e costante volontà politica degli Stati membri, dato che la gran parte delle risorse necessarie dovrà provenire dai bilanci nazionali, con tutto quello che ciò comporta, specialmente in termini di consenso dell'opinione pubblica. Inoltre, non si può fare a meno di notare che le iniziative, presentate in veloce progressione dalla Commissione, sono stati preparate con evidente fretta, lasciando diversi punti interrogativi, a cui probabilmente si riuscirà a dare risposta solo nei prossimi mesi e anni, quando i vari strumenti inizieranno ad essere concretamente utilizzati. In ogni caso, sarà necessario che rimanga sempre ben presente che la difesa europea ha bisogno non solo di un incremento degli investimenti, ma anche e specialmente di alzare l'asticella della cooperazione e dell'integrazione tra le varie politiche difensive nazionali, per puntare a una sempre maggiore interoperabilità.

A questo proposito, vale la pena soffermarsi brevemente sul *White Paper for European Defence Readiness 2030*³⁹. Quest'ultimo, come detto, definisce il quadro di riferimento politico e strategico, ma anche operativo per le proposte del *ReArm Europe*, collocandole in una prospettiva, sia di breve periodo, focalizzata sulla necessità di mantenere e potenziare il sostegno militare all'Ucraina, sia di medio-lungo periodo, incentrata sulla costruzione di una capacità di deterrenza dell'Unione europea, sufficiente a prevenire una guerra di aggressione. In quest'ultima prospettiva, i massicci investimenti nella ricostruzione delle capacità militari nazionali vengono considerati funzionali alla nascita di una *Unione di difesa*, in cui gli Stati rimarrebbero responsabili della propria difesa, beneficiando però del valore aggiunto dato dall'Unione europea e potendo sfruttare appieno il mercato unico. Sicuramente quella descritta non è l'attuazione del già ricordato art. 42, par. 2, TUE, ma potrebbe rappresentare un ulteriore passo in quella direzione.

Infine, non si può ignorare che resta da sciogliere il nodo dei futuri rapporti tra l'Unione europea e la NATO. In tutti i documenti elaborati dall'Unione, dalla strategia di difesa del 2016 fino all'ultimo *White Paper* del 19 marzo, è sempre stato ribadito che qualsiasi sforzo europeo in materia di difesa dev'essere complementare alla NATO, la quale rimane il fondamento della difesa collettiva nel continente europeo. D'altro canto, l'amministrazione Trump ha più volte ribadito di non voler smantellare l'Alleanza atlantica, ma di mirare solamente a una più equa distribuzione delle spese. Solo però sulla base delle azioni che verranno concretamente attuate nei prossimi anni (da entrambe le parti) si potrà valutare se questi nuovi passi verso la difesa europea saranno destinati a

³⁸ Comunicazione della Commissione. Unione del risparmio e degli investimenti. Una strategia per promuovere la ricchezza dei cittadini e la competitività economica nell'UE, del 19 marzo 2025, COM(2025) 124 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52025DC0124&qid=1742551996389>.

³⁹ Joint White Paper for European Defence Readiness 2030, del 19 marzo 2025, JOINT(2025) 120 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52025JC0120>.

riequilibrare il contributo della componente europea della NATO o se si andrà inesorabilmente verso una progressiva *sostituzione* di forze e responsabilità.

Marzo 2025

Nazioni Unite, multilateralismo e *global governance*: a proposito del recente dibattito al Consiglio di sicurezza (I)

Pietro Gargiulo

*Già Professore ordinario di Diritto internazionale, Università degli Studi di Teramo;
Direttore dell'Osservatorio Osorin*

1. *Premessa.* – Tra il 18 e il 20 febbraio 2025 si è svolto al Consiglio di sicurezza dell'ONU (in seguito CdS) un dibattito aperto a livello ministeriale sul tema *Maintenance of international peace and security: practicing multilateralism, reforming and improving global governance*¹. L'iniziativa è stata promossa dalla Cina in qualità di presidente di turno del CdS. Al fine di preparare la discussione sul tema, la Cina ha presentato, come si fa di consueto in simili occasioni, *a concept note* per organizzare il dibattito, di cui si dirà successivamente.

L'iniziativa è stata accolta con molto favore dagli Stati membri dell'Organizzazione considerata l'ampia partecipazione al dibattito aperto². Ciò è testimonianza della volontà di contribuire a delineare una tematica di assoluta rilevanza per la fase attuale delle relazioni internazionali, caratterizzata non solo dalla persistenza di una diffusa conflittualità fatta di guerre, grandi e piccole, che affliggono l'intero globo terrestre e che sono fonti di indicibili sofferenze soprattutto per le popolazioni civili, ma anche dalle profonde tensioni tra le principali potenze mondiali. Ciò si sostanzia nel consolidamento delle critiche al multilateralismo incarnato dall'ONU e dal sistema di organizzazioni specializzate alla stessa collegate³.

In verità, la ricorrenza dell'ottantesimo anniversario dell'istituzione dell'ONU costituisce di per sé una buona occasione per discutere della crisi del multilateralismo e del tentativo di sostituirlo con un non ben definito multipolarismo, anche attraverso l'azione di gruppi globali di Stati⁴, o addirittura con forme di mini-multilateralismo volto a esaltare il ruolo delle organizzazioni regionali.

L'esame del dibattito svoltosi di recente al CdS può essere un buon punto di partenza per comprendere le posizioni che gli Stati membri vanno assumendo e sulle prospettive future di una necessaria riforma del sistema dell'ONU, soprattutto per quanto

¹ I verbali delle tre riunioni del Consiglio di sicurezza sono riprodotti nei documenti seguenti: UN Doc. S/PV.9861, UN Doc. S/PV.9861 (Resumption 1), UN Doc. S/PV.9861 (Resumption 2). I primi due documenti fanno riferimento alle riunioni svoltesi il 18 febbraio, mentre il terzo fa riferimento a quella del 20 febbraio.

² È noto che, ai termini degli articoli 37 e 39 del Regolamento di procedura (provvisorio), il CdS può decidere di invitare gli Stati membri e personalità del Segretariato e di altre agenzie a partecipare alla discussione su questioni portate alla sua attenzione quando ritiene che ciò sia nell'interesse degli stessi. V. UN Doc. S/96/Rev.7, *Provisional Rules of Procedure of the Security Council*, New York, 1983, 7.

³ Una chiara testimonianza in questo senso è la posizione assunta dagli Stati Uniti circa il ritiro dall'Organizzazione mondiale della sanità e dall'Accordo di Parigi del 2015 che, come noto, è uno dei principali strumenti che organizza la cooperazione internazionale per combattere il cambiamento climatico.

⁴ L'espressione è utilizzata da M. Panebianco, *I Gruppi Globali di Stati. Diritto Euro-Internazionale del G-7, G-20, BRICS*, Napoli, 2024.

concerne il mantenimento della pace e della sicurezza internazionali che, come è ampiamente noto, ha al centro la ridefinizione delle regole relative al CdS.

A tal fine, in questo lavoro concentreremo l'attenzione sulle posizioni espresse da Cina, Russia e Stati Uniti, che sono membri permanenti del CdS e dai quali dipende in larga parte il futuro degli assetti sistemici internazionali. In successivi interventi sul medesimo tema analizzeremo le posizioni assunte da alcune organizzazioni regionali, da gruppi di Stati collegialmente e da singoli Stati particolarmente rappresentativi di aree regionali o continentali.

2. *La concept note della Cina per l'organizzazione dell'incontro.* – Come anticipato in premessa, la Cina ha fatto circolare tra gli Stati membri *a concept note* con l'obiettivo di organizzare i lavori del CdS nella materia⁵. Nel documento viene, anzitutto, indicata la finalità dell'iniziativa, vale a dire offrire agli Stati membri l'opportunità di riaffermare l'impegno per il multilateralismo, rafforzare la cooperazione attraverso il CdS «and jointly build a just and equitable global governance system»⁶.

La Cina ricorda la ricorrenza, quest'anno, dell'ottantesimo anniversario dell'ONU per sottolineare che l'Organizzazione era stata creata come centro del sistema internazionale, segnando l'avvio del moderno multilateralismo, per «salvare le future generazioni dal flagello della guerra» come recita il preambolo della Carta. Un obiettivo che, secondo la Cina, l'Organizzazione è riuscita a garantire considerato che grazie ai suoi sforzi «the world has witnessed overall peace and stability and no new world war has happened»⁷. Non manca di riconoscere, tuttavia, le turbolenze e i cambiamenti che caratterizzano la situazione attuale: la diffusa conflittualità che coinvolge circa cento Paesi e oltre novantacinque milioni di sfollati; i cambiamenti connessi all'uso militare delle tecnologie emergenti; la disponibilità di nuovi mezzi di guerra; il crescente rischio di confronti militari.

C'è poi il richiamo al ruolo del CdS per adempiere alle sue responsabilità ai termini della Carta e rispondere alle aspettative della Comunità internazionale. Anche rispetto al CdS c'è la constatazione del prevalere del confronto al posto dell'unità e della cooperazione, con la conseguente incapacità di gestire le maggiori crisi del momento. Inoltre, nei casi in cui il CdS riesce a operare, le sue risoluzioni non sono attuate in modo efficace, molto spesso prevalgono il doppio standard e l'arbitrarietà nella loro applicazione con la conseguenza della perdita di autorevolezza della «international rule of law».

La *concept note* si concentra poi sul Sud globale. In effetti, viene riconosciuto che molti Paesi in via di sviluppo non hanno la capacità di affrontare le sfide non tradizionali della sicurezza (l'intelligenza artificiale, il cambiamento climatico, la *cybersecurity*, la sicurezza alimentare, il terrorismo). Da ciò la necessità che la Comunità internazionale sostenga lo spirito del multilateralismo e «jointly tackle security challenges and share development opportunities». La *concept note* evidenzia il ruolo marginale e svantaggiato

⁵ UN Doc. S/2025/78, 3 February 2025.

⁶ Ivi, 2.

⁷ *Ibid.*

dei Paesi in via di sviluppo nel sistema ONU, specialmente per quanto concerne l'architettura finanziaria internazionale e il commercio globale. Questo *deficit* della *governance* globale deve essere colmato dalla Comunità internazionale promuovendo un sistema «more just, equitable and beneficial to all»⁸.

Per realizzare tale obiettivo il documento fa riferimento a due iniziative già assunte dall'ONU: la prima è l'istituzione, nel 2018, da parte dell'Assemblea generale, dell'«International Day of Multilateralism and Diplomacy for Peace», per esaltare il ruolo del multilateralismo e della diplomazia come strumenti essenziali per affrontare le complesse sfide del mondo attuale e promuovere azioni concertate⁹; la seconda, ben più importante, riguarda l'adozione nel settembre 2024, nel corso del *Summit for the Future*, del *Pact for the Future* che prevede un numero significativo di misure e iniziative volte a rafforzare il multilateralismo e sostenere una riforma globale della *governance* mondiale¹⁰.

La *concept note* si chiude con una serie di domande specificamente finalizzate a guidare la discussione nell'ambito del CdS e per acquisire la posizione degli Stati membri su specifici argomenti ritenuti di particolare rilievo. Tra queste si segnalano: cosa si può fare per adempiere al Patto per il futuro e migliorare il sistema di *governance* globale?; cosa si può fare per rafforzare l'azione unitaria del CdS e consentirgli di adempiere alla sua responsabilità principale del mantenimento della pace e della sicurezza internazionali?; quali misure possono essere prese per sostenere l'autorità del diritto internazionale e promuovere la sua applicazione eguale e uniforme?; in che modo la Comunità internazionale può aiutare i Paesi in via di sviluppo a colmare il divario di sviluppo, in particolare quello digitale, e realizzare uno sviluppo comune e una pace duratura?

3. *Le posizioni assunte dagli Stati forti del sistema internazionale: il multilateralismo si può e si deve fare (Cina), sì, ma a determinate condizioni (Russia), grazie ma non siamo interessati (Stati Uniti).* – Come indicato in premessa, procederemo qui di seguito ad analizzare le posizioni assunte da tre attori principali, membri permanenti del CdS, sulle trasformazioni attuali degli assetti geopolitici: la Cina, la Russia e gli Stati Uniti.

3.1. *L'intervento del Ministro degli esteri cinese.* – La posizione della Cina è in gran parte già desumibile dagli argomenti utilizzati nella *concept note* di cui si è detto in precedenza. Vale la pena in ogni caso segnalare le quattro azioni che la Cina ha proposto, attraverso il proprio Ministro degli esteri, Wang Yi, per rinvigorire un *veritiero* multilateralismo.

⁸ *Ibid.*

⁹ V. UN Doc. A/RES/73/127 adottata il 12 dicembre 2018 con 144 voti a favore e due contrari (Israele e Stati Uniti).

¹⁰ Il *Summit for the Future* si è svolto a New York il 22 e 23 settembre 2024. Il testo del *Pact for the Future* è in UN Doc. A/RES/70/1. Su tale iniziativa v. F. Perrini, *L'adozione del Patto per il futuro: dall'ambizione all'utopia il passo è stato breve*, in questo [Osservatorio](#), febbraio 2025.

Anzitutto, il rafforzamento di uno dei principi fondamentali affermati nella Carta dell'ONU, l'uguaglianza sovrana degli Stati. È a tale principio che, secondo la Cina, vanno ricondotti, da un lato, il diritto di ogni Stato di partecipare, decidere e beneficiare delle scelte volte a rafforzare la *governance* globale e, dall'altro, l'obbligo di non interferire negli affari interni degli altri Stati. La Cina richiama anche la necessità di una tassativa applicazione della *international rule of law*, l'efficace attuazione del diritto internazionale e l'osservanza delle risoluzioni del CdS quale strumento per rafforzare la sua autorità. Sotto quest'ultimo profilo vengono condannati gli «act of bullying, trickery or extortion» e la prassi delle sanzioni unilaterali considerate illegali in assenza dell'autorizzazione del CdS¹¹.

In secondo luogo, è proposto il rafforzamento dell'imparzialità e della giustizia nella struttura della *governance* globale attraverso una maggiore e più significativa partecipazione del Sud globale per difendere i propri diritti e interessi. Due aspetti sono toccati in particolare: il primo riguarda le ricadute positive dell'azione internazionale per lo sviluppo; il secondo concerne l'annoso problema della riforma del CdS e la necessità di un incremento della rappresentanza dei Paesi in via sviluppo, specialmente quelli africani, per sanare quella che viene definita una «historical injustice»¹².

Sotto l'etichetta del rafforzamento della solidarietà e del coordinamento viene indicata la necessità di incrementare la cooperazione per migliorare la *governance* globale superando le contrapposizioni e la logica dei «piccoli circoli». Anche qui c'è uno specifico riferimento al CdS, con l'invito ad andare oltre le considerazioni geopolitiche di stretto respiro e lasciarsi guidare nella propria azione ai termini della Carta dalla solidarietà e dalla cooperazione e a svolgere un ruolo efficace nel mantenimento della pace e della sicurezza internazionali¹³.

L'ultima proposta della Cina riguarda la promozione di un «approccio orientato all'azione» non solo per l'ONU ma per tutto il sistema delle agenzie specializzate che, di fronte alle molteplici sfide dell'attualità internazionale, devono cercare soluzioni e non «cambiare gli slogan». In tale contesto viene espressamente richiamato il Patto per il futuro e la necessità di darvi seguito attraverso sforzi coordinati, in modo da trasformare quella che è una «road map» in un «construction plan» e una «wonderful vision» in «substantive actions»¹⁴.

Nel prosieguo del suo intervento il Ministro degli esteri cinese ha toccato diversi altri punti, alcuni dei quali è utile qui di seguito richiamare. Anzitutto le due crisi che attualmente maggiormente affliggono la realtà internazionale: Medio Oriente e Ucraina. Per quanto riguarda la prima è forte l'affermazione cinese che «Gaza and West Bank are the homeland of the Palestinian people, not a bargaining chip in political trade-off». Il riferimento è probabilmente alle prese di posizione sulla sistemazione post-conflittuale di Gaza, alcune delle quali non conformi al diritto internazionale. Sotto questo profilo, la Cina ribadisce di sostenere la soluzione dei due Stati quale fondamento per assicurare un

¹¹ V. UN Doc. S/PV.9861, cit., 5.

¹² *Ibid.*

¹³ *Ibid.*

¹⁴ *Ibid.*

regolamento giusto e durevole della questione palestinese. Per quanto concerne la crisi in Ucraina il Ministro Wang Yi ricorda che la Cina, sin dall'inizio del conflitto, si era pronunciata a favore di un regolamento pacifico attraverso la promozione di negoziati di pace¹⁵. La posizione più articolata espressa dalla Cina prevede 12 punti attraverso i quali tentare di dare una soluzione a problemi di una certa complessità: rispetto della sovranità di tutti i Paesi coinvolti e dei principi fondamentali del diritto internazionale, compresa la Carta dell'ONU; abbandono della mentalità della guerra fredda; cessazione delle ostilità; promozione di negoziati di pace; soluzione della crisi umanitaria; protezione dei civili e dei prigionieri di guerra; mantenimento della sicurezza degli impianti nucleari; riduzione dei rischi strategici; facilitazione delle esportazioni di grano; eliminazione delle sanzioni unilaterali; stabilità delle catene industriali e di forniture; promozione della ricostruzione post-conflitto.

Un secondo aspetto riguarda invece i punti di riferimento documentali della proposta cinese per quanto concerne la riforma e il miglioramento della *governance* mondiale: *The Global Development Initiative* (GDI); *The Global Security Initiative* (GSI); *The Global Civilization Initiative* (GCI). Il primo documento fu proposto dal Presidente della Cina, Xi Jinping nel settembre 2021 alla 76^a sessione ordinaria dell'Assemblea generale dell'ONU per mettere al centro dell'agenda internazionale il raggiungimento degli obiettivi dell'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile in modo da garantire uno sviluppo globale, per tutti, più forte, più verde, più sano¹⁶. Il secondo documento, annunciato nell'aprile 2022 sempre dal Presidente Xi Jinping, propone diverse iniziative diplomatiche che dovrebbero aiutare la Cina a realizzare le sue ambizioni di sicurezza globale come una delle grandi potenze mondiali. Quello che è importante sottolineare ai nostri fini è che la GSI riafferma il ruolo delle organizzazioni multilaterali, in particolare l'ONU e l'Associazione delle Nazioni del Sud-Est asiatico (ASEAN), auspicandone il coinvolgimento nelle iniziative cinesi volte a favorire il dialogo e la cooperazione in ambiti di assoluta rilevanza per la sicurezza: lotta al terrorismo; *cybersecurity*; biosicurezza; nuove tecnologie; *international policing*¹⁷. Il terzo documento riguarda, invece, una iniziativa di diplomazia culturale della Cina finalizzata al rispetto e alla collaborazione interculturale. Annunciata nel marzo 2023 dal Presidente Xi Jinping nel corso di un incontro tra i partiti politici mondiali a Pechino, la GCI è anch'essa finalizzata a rafforzare il ruolo cinese nella riforma della *governance* globale con il dichiarato obiettivo di promuovere la comprensione e il rispetto reciproco tra civiltà. Rispetto delle diversità, non interferenza nella sovranità culturale e politica e dialogo sono individuati, in tale contesto, come strumenti per favorire la convivenza pacifica a livello globale¹⁸.

È facile intuire che si tratta di tre documenti di fondamentale importanza e che delineano la diplomazia di Xi Jinping per riformare l'ordine mondiale attraverso quello

¹⁵ A più riprese la Cina è intervenuta indicando punti e principi che dovevano essere seguiti per porre fine al conflitto in Ucraina attraverso negoziati tra le parti. Per la posizione più articolata v. [Full text: China's position on settling the Ukraine crisis](#), in *Al Jazeera*, 20 maggio 2023.

¹⁶ V. [Global Development Initiative — Building on 2030 SDGs for Stronger, Greener and Healthier Global Development \(Concept Paper\)](#), settembre 2021.

¹⁷ V. [The Global Security Initiative Concept Paper](#), aprile 2022.

¹⁸ V. [Promoting Cultural Diversity through Global Civilization Initiative \(GCI\)](#), marzo 2023.

che il Ministro degli esteri Wang Yi definisce un vero multilateralismo incentrato sul ruolo delle organizzazioni internazionali di cui la Cina è parte, prime fra tutte l'ONU.

3.2. *La posizione della Russia.* – Il rappresentante della Federazione Russa nel suo intervento ha sottolineato la notevole importanza dell'iniziativa cinese in quanto costituisce un'ulteriore opportunità per riflettere sulle radici profonde della grave crisi che caratterizza l'ordine mondiale attuale. In questa prospettiva viene ricordato che l'ONU, nei suoi ottant'anni di esistenza, è riuscita a evitare lo scoppio di un terzo conflitto mondiale. Tuttavia, la constatazione successiva lascia perplessi, ma dà anche l'indicazione di quale sia oggi l'approccio della Russia del Presidente Putin ai rapporti internazionali. Infatti, il rappresentante russo dichiara, senza mezzi termini, che il mondo non è mai stato così vicino come oggi a questa pericolosa soglia, quella di un confronto militare diretto tra potenze nucleari. Per la Russia, la colpa di questa situazione è dell'«Occidente» che impone come universali le proprie decisioni e «deliberatamente indebolisce l'autorità dell'ONU e il primato del diritto internazionale nelle relazioni internazionali»¹⁹. Come esempio concreto il rappresentante russo fa riferimento alla prassi delle sanzioni unilaterali nei confronti dell'Iran. Da questo punto di vista la posizione russa è identica a quella cinese nel ritenere che le sanzioni che non si fondano su una decisione del Consiglio di sicurezza sono illegali. Tuttavia, la Russia va anche oltre, nel senso che considera anche le sanzioni adottate dal CdS uno strumento da utilizzare con prudenza e da sottoporre a continui aggiornamenti per valutarne il reale impatto sulla situazione oggetto d'intervento. Anche per questo si fa riferimento al caso concreto della Repubblica Democratica Popolare di Corea, rispetto alla quale, a parere della Russia, il sistema sanzionatorio deciso dal CdS non ha prodotto un decisivo impatto sulla normalizzazione della situazione nella Penisola coreana.

Il rappresentante russo richiama anche la crisi in Ucraina sostenendo che per procedere verso iniziative di pace bisogna partire dalla comprensione delle cause profonde che l'hanno provocata e che vengono individuate nell'ignorare «i legittimi interessi alla sicurezza della Russia e [nel] desiderio di infliggerle una sconfitta strategica» e nel «fallimento del regime di Kiev (...) di rispettare i diritti della popolazione ucraina»²⁰.

Per quanto riguarda il multilateralismo, il rappresentante russo, pur ribadendo il ruolo dell'ONU e dei fini e dei principi stabiliti nella Carta, sottolinea la necessità di un nuovo ordine multilaterale che riconosca maggiore potere al Sud globale e promuova istituzioni che siano capaci di adattarsi alla realtà dei tempi attuali. Ciò attraverso un processo di riforma che deve riguardare *in primis* l'ONU e il CdS, la cui *membership* va allargata non solo ai Paesi africani, ma anche a quelli asiatici e latino-americani²¹. La riforma deve riguardare anche le istituzioni internazionali economiche, finanziarie e del commercio, al fine di rispecchiare il peso reale dei Paesi non-occidentali nelle questioni relative allo sviluppo economico²².

¹⁹ V. UN Doc. S/PV.9861, cit., 23.

²⁰ *Ibid.*

²¹ *Ivi*, 23-24.

²² *Ibid.*

C'è un punto ulteriore della posizione russa che va evidenziato. Ci riferiamo al richiamo che viene fatto al ruolo delle organizzazioni interregionali e regionali come potenziale cardine «that govern a multipolar world order». Quest'approccio, che mal si concilia con la promozione del multilateralismo incarnato dalle organizzazioni del sistema delle Nazioni Unite, è collegato, inoltre, alla iniziativa *Greater Eurasian Partnership* promossa da Vladimir Putin e definita dal rappresentante russo come un «economic bedrock of our initiative for common, indivisible security in Eurasia». In tale contesto un ruolo importante è attribuito ai BRICS Plus²³, alla Shanghai Cooperation Organization, al Commonwealth of Independent States, all'Eurasian Economic Union e alla già richiamata ASEAN. Anche questa prospettiva sembra non essere del tutto coerente con il rafforzamento del multilateralismo, quanto piuttosto una forma di mini-multilateralismo allargato fondato sul ruolo di attori regionali finalizzato a creare un “polo” nella realtà internazionale da contrapporre ad altri “poli”. Ciò senza tener conto che nella Carta dell'ONU il ruolo degli attori (accordi e organizzazioni) regionali è disciplinato – sia pure con qualche limite evidenziato dagli ottant'anni di prassi delle Nazioni Unite – nel capitolo VIII, al fine di garantirne il coordinamento e la coerenza con l'azione dell'Organizzazione universale.

Il multilateralismo torna alla fine dell'intervento del rappresentante russo, laddove si mette in evidenza che è la presenza di sfide globali (sanitarie, uso sfrenato delle tecnologie digitali, cambiamento climatico, transizione demografica) a richiederne il rafforzamento. Le Nazioni Unite possono svolgere un ruolo di coordinamento per trovare le soluzioni più adeguate con il coinvolgimento di tutti i portatori di interesse. È chiaro che nella posizione russa c'è molto poco spazio per un recupero di autorità per un'Organizzazione i cui fini originari vanno ben oltre le sfide indicate dal rappresentante russo e riguardano il mantenimento della pace e della sicurezza internazionali, la promozione dello sviluppo sostenibile, la tutela dei diritti umani.

3.3. *Il “disimpegno” degli Stati Uniti.* – Un approccio critico al tema lo ritroviamo invece nell'intervento dell'ambasciatrice degli Stati Uniti, Dorothy Camille Shea, all'ONU. Sin dall'*incipit* del suo intervento la diplomazia statunitense sottolinea che il sistema delle organizzazioni delle Nazioni Unite si è allontanato dalla sua missione originaria. Una circostanza, questa, sulla quale bisogna riflettere. Come esempio viene riportato l'annoso e profondo sentimento anti-israeliano maturato all'interno dell'ONU. Espresso riferimento è fatto all'Agenzia delle Nazioni Unite per l'occupazione e il soccorso ai profughi palestinesi nel Vicino Oriente, il cui *staff* viene accusato di aver partecipato all'attacco terroristico del 7 ottobre; al Consiglio per i diritti umani, accusato di proteggere chi viola i diritti umani; e allo stesso CdS, incapace di affrontare le questioni di maggiore importanza²⁴.

²³ Com'è noto l'acronimo BRICS indica dal 2001 le principali economie emergenti non occidentali: Brasile, Russia, India, Cina e Sudafrica. Dal 2024 il gruppo originario è stato ampliato con l'ingresso di cinque nuovi Stati (Etiopia, Egitto, Iran, Arabia Saudita, Emirati Arabi Uniti) diventando BRICS Plus.

²⁴ V. UN Doc. S/PV.9861, cit., 27-28.

La rappresentante degli Stati Uniti passa, poi, alle accuse nei confronti di Russia e Cina, due membri permanenti del CdS con diritto di veto. La prima è accusata di aver agito per proteggere il regime siriano di Al-Assad dalle accuse di aver commesso crimini contro l'umanità e, soprattutto, di essere responsabile della guerra contro l'Ucraina; la seconda, invece, è accusata di aver sfruttato nelle organizzazioni internazionali il suo *status* di Paese in via di sviluppo per promuovere i propri interessi.

Di rilievo ulteriore, per quello che qui interessa, è l'indicazione della volontà degli Stati Uniti di valutare attentamente il proprio supporto all'ONU e se la stessa può essere riformata. Elementi di questa valutazione sono già parzialmente indicati ribadendo le critiche nei confronti del Consiglio per i diritti umani, accusando l'UNESCO di essere un'organizzazione antisemita e anti-israeliana, e accusando finanche la Corte internazionale di giustizia di essere uno strumento per perseguire interessi nazionali. Qui l'esempio sarebbe costituito, secondo l'ambasciatrice Shea, dall'uso della competenza contenziosa della Corte da parte del Sudafrica per accusare Israele di genocidio.

Infine, dopo aver reiterato la volontà di continuare a utilizzare il proprio programma di sanzioni autonome, la diplomazia statunitense ribadisce l'impegno degli Stati Uniti a esaminare di quali riforme l'ONU necessita per ritornare alla propria missione originaria di mantenere la pace e la sicurezza internazionali²⁵.

4. *Conclusioni.* Il futuro del multilateralismo e del ruolo dell'ONU visto attraverso le posizioni di Cina, Russia e Stati Uniti non sembra particolarmente roseo. Con alcuni distinguo.

La Cina sembra essere la potenza più “genuinamente” impegnata nel tentativo di rilanciare l'ONU e il multilateralismo attraverso il dialogo diplomatico. Certo, anche la Cina muove la sua azione da quelli che sono i suoi interessi, espressi attraverso un'azione diplomatica (politica, economica e culturale) che oramai va avanti da diversi anni, anche se sotto il profilo della riforma dell'Organizzazione alcuni punti meritavano di essere maggiormente approfonditi.

La Russia dal canto suo sembra essere ritornata a posizioni e schieramenti che caratterizzavano il mondo prima dell'89 del Novecento, e lascia attoniti la spregiudicatezza con la quale tocca il tema dello scontro nucleare tra le grandi potenze. Per quanto riguarda le organizzazioni del sistema ONU e del multilateralismo fa chiaramente comprendere che non sono più all'altezza di gestire le sfide della realtà contemporanea e vanno riformate. Tuttavia, le proposte non vanno oltre il minimalismo retorico dell'allargamento della partecipazione al Sud globale. In verità, nella presa di posizione della Russia c'è anche un elemento di ambiguità rispetto al rilancio del multilateralismo e del sistema ONU, laddove non si esclude la possibilità di un futuro multipolare delle relazioni internazionali rinviando il ruolo delle organizzazioni regionali. Non è proprio un

²⁵ *Ibid.*

ritorno ai blocchi e alle aree di influenza tipiche della guerra fredda, ma sembra avvicinarsi.

Infine gli Stati Uniti, che con questa seconda presidenza di Donald Trump stanno dando maggiore forza alle iniziative volte a smantellare il sistema delle organizzazioni internazionali creato per salvaguardare la pace, promuovere lo sviluppo e tutelare i diritti umani dopo la fine della seconda guerra mondiale. Questo perché – stando alle dichiarazioni fatte nel corso del dibattito – ritengono che sono enti antisemiti o anti-israeliani e sono utilizzati da alcuni Stati membri come strumento per perseguire i propri interessi nazionali. La prima accusa sembra, francamente, eccessiva; la seconda fa pensare “chi è senza peccato scagli la prima pietra”.

Il giudizio finale sul futuro del multilateralismo è ovvio che non lo possiamo trarre in questa sede. È necessario guardare alle posizioni assunte da altri importanti attori delle relazioni internazionali ed è questo che faremo nei prossimi interventi sul tema.

Marzo 2025

Il Consiglio di sicurezza e la situazione nella RDC: la risoluzione 2773 e i suoi effetti

Costanza Amendolito

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

1. *Introduzione* – Il 21 febbraio 2025 il Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite ha adottato all’unanimità la risoluzione 2773 in risposta alla recente *escalation* del conflitto nell’est della Repubblica Democratica del Congo (RDC). La decisione riflette la crescente preoccupazione della Comunità internazionale per l’insicurezza e l’instabilità che da anni affliggono le regioni orientali di questo Paese. Quest’area, situata nel cuore della regione dei Grandi Laghi, è teatro di scontri tra numerosi gruppi armati, come il Movimento del 23 marzo (M23). L’insicurezza è aggravata dall’incapacità del Governo centrale di Kinshasa di esercitare un controllo effettivo sui territori più lontani dalla capitale.

Dopo un decennio di relativa inattività, nel 2022 il gruppo M23 si è riorganizzato, arrivando a controllare e ad amministrare di fatto ampie porzioni di territorio nell’est del Paese. Il 26 gennaio 2025 i ribelli hanno preso il controllo di Goma, costringendo l’esercito congolese e le forze di pace delle Nazioni Unite a ritirarsi dalla capitale della provincia del Nord Kivu. È opportuno rammentare che nell’area è presente anche la missione MONUSCO¹, istituita dal Consiglio di sicurezza nel 2010² con l’obiettivo principale di proteggere la popolazione e di consolidare la pace³. Essa presenta una rilevante peculiarità: con la risoluzione 2098 del 2013 il Consiglio ha stabilito che «avrebbe incluso una “brigata di intervento” incaricata di neutralizzare le minacce dei gruppi armati al fine di salvaguardare l’autorità statale, la sicurezza dei civili e le attività di stabilizzazione del territorio»⁴. Autorizzando la componente militare della missione ad adottare tutte le misure necessarie al raggiungimento degli obiettivi prescritti, il Consiglio ha permesso ai *peace-keepers* di impiegare la forza oltre i limiti della legittima difesa⁵. Peraltro, la natura della missione non ha subito variazioni. Invero, come evidenziato sia dalla risoluzione 2098⁶ che dalla dottrina, l’uso della forza nelle operazioni di pace rimane un’eccezione giustificata dall’estrema gravità della situazione⁷. Di conseguenza, l’aggiunta di una brigata autorizzata all’uso della forza ai sensi del capitolo VII della Carta non implica, come vedremo e come ribadito dallo stesso Consiglio di sicurezza, che l’intera missione abbia perso la protezione garantita dal diritto umanitario.

Vi sono due fattori chiave alla base del conflitto in quest’area della RDC. Il primo riguarda le ingenti risorse minerarie di importanza strategica ivi presenti, poiché l’azione portata avanti dall’M23 ha garantito al gruppo un maggiore controllo sulle attività estrattive e sul commercio di questi minerali da cui trae beneficio anche il Ruanda.

¹ United Nations Organization Stabilization Mission in the Democratic Republic of Congo.

² Prende il posto della precedente missione MONUC istituita nel 1999.

³ S/RES/1925, 28 maggio 2010, par. 12.

⁴ S/RES/2098, 28 marzo 2013, par. 9.

⁵ Uno degli elementi che caratterizza le missioni di *peace-keeping* è rappresentato dal divieto dell’uso della forza da parte dei membri ad esclusione della legittima difesa e della difesa del mandato.

⁶ S/RES/2098, 28 marzo 2013, par. 9.

⁷ S. MARCHISIO, *L’ONU il diritto delle Nazioni Unite*, Bologna, I ed., 2000, p. 269.

Quest'ultimo, grazie ai legami con l'M23, esporta infatti una quantità di minerali superiore a quella estratta nel proprio territorio. Il secondo fattore riguarda la dimensione identitaria, in quanto il gruppo M23 è composto principalmente da individui di etnia tutsi, i quali, rifugiatisi in Congo per sfuggire al genocidio rwandese, lamentano di essere ivi discriminati in quanto minoranza. Anche in Ruanda, nonostante Kagame rappresenti l'*élite* al potere di etnia tutsi, questi rappresentano una minoranza. Kigali a sua volta denuncia le minacce che provengono dai territori oltre confine ad opera di altri attori non statali tra cui le *Forces démocratiques de libération du Rwanda*, costituite da membri di etnia hutu e sostenute da Kinshasa. Dunque, le tensioni etniche lungo il confine tra Ruanda e RDC risultano tanto rilevanti quanto la lotta per il controllo delle risorse minerarie⁸.

Entrambi gli elementi emergono chiaramente nella risoluzione 2773, oggetto del presente contributo. In primo luogo, sarà analizzata la qualificazione giuridica del conflitto armato e sarà considerato il ruolo degli attori in esso coinvolti, al fine di valutare le loro eventuali responsabilità ai sensi del diritto internazionale. In secondo luogo, ci si soffermerà sul valore giuridico della risoluzione, nonché sui suoi effetti nei confronti dei gruppi armati non statali. Infine, sarà esaminato il dibattito in seno al Consiglio in occasione dell'approvazione della risoluzione 2773, al fine di evidenziare le differenti opinioni espresse dai vari Stati membri e il ruolo che hanno avuto nell'adozione del testo finale.

2. *Il contenuto della risoluzione 2773: qualificazione del conflitto, gruppi armati e responsabilità internazionale* – L'analisi dei fatti evidenzia come il Consiglio di sicurezza si sia pronunciato su episodi di violenza avvenuti all'interno del territorio di un unico Stato, che coinvolgono le forze governative congolese e diversi gruppi armati non statali⁹. Ciò detto, la loro qualificazione giuridica non è agevole per almeno due ragioni. In primo luogo, perché un conflitto possa essere qualificato come non-internazionale ai fini dell'applicazione del diritto umanitario, è necessario che gli scontri raggiungano un certo livello di intensità e che le parti coinvolte presentino un grado sufficiente di organizzazione¹⁰. In secondo luogo, l'influenza esercitata da Stati stranieri, come il Ruanda, sulle dinamiche del conflitto interno complica ulteriormente l'individuazione della tipologia di conflitto e, quindi, del quadro normativo applicabile¹¹. Data la complessità della questione, il Consiglio evita di qualificare esplicitamente il conflitto, ma il riferimento alle gravi violazioni del diritto umanitario implica l'applicabilità agli scontri in corso di tale disciplina. Da ciò consegue che gli episodi di violenza nell'est della RDC possano essere considerati parte di un conflitto armato interno.

La vicenda in esame comporta la possibile esistenza di più livelli di responsabilità che il Consiglio di sicurezza prende in considerazione. Il primo ricade sul governo della

⁸ Cfr. <https://www.ispionline.it/it/publicazione/le-due-facce-del-conflitto-nel-congo-199671>.

⁹ S/RES/2773, 21 febbraio 2025, preambolo.

¹⁰ A. CULLEN, *The concept of non-international armed conflict in International Humanitarian Law*, Cambridge, 2010, p. 177 ss.

¹¹ K. SCOTT, K. CLAUSSEN, C. CÔTÉ, A. KANHEHARA, *Changing actors in international law*, Leiden, 2020, pp. 329-355.

RDC, che ha l'obbligo positivo di garantire la sicurezza all'interno del suo territorio e di proteggere la popolazione ivi presente. La risoluzione in commento conferma che la responsabilità di uno Stato può essere invocata quando gruppi armati stanno combattendo sul suo territorio e il governo non compie nessuna azione per proteggere la popolazione dagli effetti del conflitto¹². In materia di diritti umani, la prassi di alcune corti internazionali¹³ riconosce l'esistenza di un generico obbligo in capo agli Stati di proteggere la popolazione da qualunque violazione dei propri diritti, sia che provenga da un gruppo armato, sia commessa da privati¹⁴. Per quanto riguarda il diritto umanitario, la giurisprudenza internazionale non ha definito con chiarezza gli obblighi statali in merito alla prevenzione e repressione degli atti commessi dai gruppi armati sul proprio territorio ai sensi dell'art. 3 comune alle Convenzioni di Ginevra¹⁵. Tuttavia, alcuni trattati applicabili ai conflitti armati interni¹⁶, come la Convenzione sulla proprietà culturale del 1999 o la Convenzione di Ottawa sulle mine antiuomo del 1998, impongono agli Stati parte di adottare misure precauzionali¹⁷. In linea generale, la prassi internazionale mostra che lo Stato può essere ritenuto responsabile per i danni causati da gruppi armati operanti sul suo territorio nel caso in cui non abbia esercitato adeguatamente il proprio dovere di *due diligence*¹⁸. La valutazione in merito al mancato rispetto di tale obbligo può essere attenuata tenendo conto di specifiche circostanze quali la necessità militare¹⁹, l'effettiva capacità del governo di agire e il luogo in cui sono stati commessi gli atti che lo Stato avrebbe dovuto prevenire o sanzionare²⁰.

Un secondo livello di responsabilità riguarda i gruppi armati coinvolti nel conflitto, in capo ai quali il Consiglio di sicurezza riconosce esplicitamente obblighi derivanti dal diritto internazionale umanitario²¹. Sebbene non sia la prima volta che il Consiglio si esprime in tal senso, questa presa di posizione è significativa, poiché la natura giuridica dibattuta dei gruppi armati non statali ha spesso sollevato interrogativi circa la loro soggettività. In effetti, ritenere gli attori armati non statali, nella loro dimensione collettiva, vincolati al rispetto del diritto umanitario implicherebbe il riconoscimento, almeno parziale, della loro soggettività giuridica internazionale. Per quanto riguarda il diritto internazionale umanitario, dottrina e giurisprudenza sono tendenzialmente concordi nel ritenere che la soggettività internazionale dei gruppi (in possesso di determinate caratteristiche) si basi sulla loro qualità di parte ad un conflitto non internazionale²². Dunque, in questo senso il Consiglio ha confermato un'opinione piuttosto consolidata²³.

¹² L. ZEGVELD, *The accountability of armed opposition groups in international law*, Cambridge, 2002, p. 164.

¹³ Si veda ad esempio: Corte europea dei diritti dell'uomo, 21 giugno 1988, ric. n. 10126/82, *Plattform 'Arzte Fur Das Leben'*; 28 luglio 1998, ric. n. 23818/94, *Ergi v. Turchia*.

¹⁴ L. ZEGVELD, *op. cit.*, p. 173.

¹⁵ *Ivi*, p. 175.

¹⁶ L. ZEGVELD, *op. cit.*, p. 177.

¹⁷ Entrambe queste Convenzioni sono in vigore e sono state ratificate sia dal Ruanda che dalla Repubblica Democratica del Congo.

¹⁸ P. DUMBERRY, *Rebellions and Civil Wars State Responsibility for the Conduct of Insurgents*, Cambridge, 2022, p. 233.

¹⁹ L. ZEGVELD, *op. cit.*, p. 183.

²⁰ P. DUMBERRY, *op. cit.*, p. 263-278.

²¹ S/RES/2773, 21 febbraio 2025, preambolo.

²² L. ZEGVELD, *op. cit.*, p. 152.

²³ J. KLEFFNER, *The applicability of international humanitarian law to organized armed groups*, in *International Review of the Red Cross*, 2011, p. 444.

L'aspetto più significativo dell'approccio adottato dall'organo risiede invece nell'uso del termine "violazioni" in riferimento al mancato rispetto delle norme a tutela dei diritti umani da parte dei gruppi armati. Larga parte della dottrina esita a riconoscere l'applicabilità della disciplina a tutela dei diritti umani ai gruppi armati non statali nella loro dimensione collettiva²⁴. Tuttavia, la prassi del Consiglio di sicurezza²⁵, che impiega il termine "*violations*" sia per il mancato rispetto dei diritti umani sia per le violazioni del diritto umanitario, avvalorata la tesi opposta. Ciò implica che tutte le parti coinvolte in un conflitto armato non internazionale siano vincolate al rispetto delle norme in materia di diritti umani, la cui obbligatorietà durante le ostilità è pacificamente riconosciuta²⁶.

Sotto un diverso profilo, anche se la responsabilità dei gruppi nella loro dimensione collettiva è ancora oggetto di dibattito, il regime relativo alle violazioni del diritto internazionale commesse da singoli individui ad essi appartenenti è ormai consolidato. L'applicazione del diritto penale ai conflitti armati non internazionali contribuisce a rafforzare il sistema di *accountability*, assicurando un più efficace meccanismo di repressione delle condotte illecite. Ciò risulta ancora più evidente se si considera che tale disciplina consente di perseguire, oltre agli autori materiali delle violazioni, anche i vertici dei gruppi armati per i crimini commessi dai loro subordinati, in applicazione del principio della responsabilità di comando²⁷.

Come noto, l'art. 8 dello Statuto di Roma²⁸ elenca una serie di comportamenti che possono configurare dei crimini di guerra, tra cui l'attacco deliberato contro i *peacekeepers*, quando questi abbiano diritto alla protezione accordata ai civili dal diritto umanitario²⁹. È proprio a tale condotta che fa riferimento il par. 14 della risoluzione 2773. Pertanto, alla luce delle già menzionate peculiarità che caratterizzano la MONUSCO, la protezione riconosciuta ai civili potrebbe essere accordata solo ai membri della brigata che non prendono direttamente parte alle ostilità³⁰. Ai fini della individuazione di un possibile crimine di guerra, sebbene il Consiglio di sicurezza faccia riferimento genericamente ad attacchi contro i *peacekeeper*, è necessario distinguere tra i membri della missione, verificando se i soggetti colpiti siano effettivamente impegnati in ostilità. Solo qualora non prendano parte attiva ai combattimenti l'attacco nei loro confronti potrebbe rientrare nell'ambito di applicazione dell'art. 8 dello Statuto di Roma.

²⁴ L. MOIR, *The law of internal armed conflict*, Cambridge, 2002, pp. 193-231.

²⁵ S/RES/1231, 11 marzo 1999; S/RES/1376, 9 novembre 2001; S/RES/1417, 14 giugno 2002; S/RES/1464, 4 febbraio 2003; S/RES/1556, 30 luglio 2004; S/RES/1711, 29 settembre 2006; S/RES/1804, 13 marzo 2008; S/RES/1906, 23 dicembre 2009; S/RES/1991, 28 giugno 2011; S/RES/2295, 29 giugno 2016; S/RES/2327, 16 dicembre 2016.

²⁶ P. PUSTORINO, *Movimenti insurrezionali e diritto internazionale*, Bari, 2018, pp. 132-135.

²⁷ L. ÁLVAREZ, *Towards a regime of responsibility of armed groups in international law*, Cambridge, 2020, p. 37.

²⁸ La risoluzione 2773 non fa riferimento espresso allo Statuto di Roma, che è stato ratificato dalla RDC, non dal Ruanda.

²⁹ L'art. 8 qualifica gli attacchi deliberati contro il personale o il materiale di una missione di soccorso umanitario anche nel caso in cui questi avvengano nel contesto di conflitti armati non internazionali.

³⁰ Protocollo II addizionale alle Convenzioni di Ginevra del 1949, relative alla protezione delle vittime dei conflitti armati non internazionali; 8 giugno 1977; art 13.

3. Interpretazione della risoluzione 2773 e sua portata parzialmente vincolante –

Per determinare se la risoluzione in esame abbia carattere vincolante, è necessario comprendere se essa possa qualificarsi come una *decisione*. Come affermato dalla Corte internazionale di giustizia nel parere relativo alla *dichiarazione di indipendenza del Kosovo*, «il Consiglio di Sicurezza in base agli articoli 24 e 25 del capitolo VII dello Statuto delle Nazioni Unite, ha il potere di imporre obblighi ai sensi del diritto internazionale»³¹. Invero, l'art. 25 statuisce che i membri delle Nazioni Unite convengono di accettare e di eseguire le *decisioni* del Consiglio di sicurezza in conformità alle disposizioni dello Statuto. «In assenza di norme codificate o di una giurisprudenza consolidata in materia, l'accertamento dell'esercizio da parte del Consiglio dei poteri derivanti dall'art. 25 richiede un'analisi caso per caso, fondata sull'esame delle disposizioni della Carta richiamate, sull'interpretazione del linguaggio adottato nella risoluzione e sul contesto della discussione che ne ha preceduto l'adozione»³².

Con riferimento al primo criterio, nella risoluzione 2773 il Consiglio qualifica la situazione nella RDC come una minaccia alla pace e alla sicurezza internazionale, dichiarando di agire ai sensi del capitolo VII della Carta ONU. Come noto, questa non fornisce una definizione di minaccia alla pace, lasciando al Consiglio ampia discrezionalità nel valutarne l'esistenza. A partire dagli anni '90, il concetto di minaccia alla pace si è progressivamente ampliato fino a ricomprendere casi di violazioni di obblighi fondamentali per la Comunità internazionale ed emergenze umanitarie che si verifichino non solo in ambito internazionale, ma anche nel contesto di disordini interni ad uno Stato³³. Di conseguenza, in virtù della prassi secondo cui episodi di estrema violenza all'interno di uno Stato possono configurare una minaccia alla pace³⁴, il Consiglio è legittimato ad invocare il capitolo VII nel pronunciarsi sulla situazione nella RDC. Tuttavia, sebbene le risoluzioni adottate ai sensi del capitolo VII siano generalmente considerate vincolanti³⁵, tale presunzione non può essere applicata in maniera automatica. Inoltre, anche qualora un paragrafo della risoluzione sia ritenuto obbligatorio, ciò non implica necessariamente che l'intero testo della stessa abbia carattere vincolante. Come di prassi, anche nella risoluzione in commento il Consiglio non specifica quale articolo del capitolo VII costituisca la base giuridica della sua azione³⁶. Tuttavia, le richieste rivolte alle parti suggeriscono che lo stesso abbia agito ai sensi dell'art. 40, adottando misure provvisorie, che consistono tipicamente nella sospensione delle ostilità, nel ritiro delle truppe e nel cessate-il-fuoco³⁷. Mentre le misure adottate ai sensi degli articoli 41 e 42 hanno generalmente carattere vincolante la questione è più incerta per quelle previste dall'art. 40. Ciò è stato confermato dal Tribunale penale internazionale per l'ex Jugoslavia che, nella sentenza del 1995 sul caso *Tadić*, ha rilevato il carattere controverso della natura obbligatoria delle misure provvisorie *ex art. 40*, senza tuttavia prendere posizione

³¹ *Accordance with International Law of the Unilateral Declaration of Independence in Respect of Kosovo*, 22 luglio 2010, par. 85.

³² CIG, *Legal consequences for states of the continued presence of South Africa in Namibia (Southwest Africa) notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970)*, 21 giugno 1971, par. 114.

³³ S. MARCHISIO, *op. cit.*, p. 224.

³⁴ J.A. FROWEIN, *Article 39*, in B. SIMMA ET AL. (eds.), *The Charter of the United Nations: A Commentary*, Oxford, III ed., 1994, p. 610.

³⁵ M. WOOD, E. STHOEGER, *The UN Security Council and International law*, Cambridge, 2022, p. 34.

³⁶ P. GARGIULO, *Sicurezza Collettiva*, in *Enciclopedia del diritto. Annali*, vol. IX, 2016, p. 892.

³⁷ J.A. FROWEIN, *Article 40*, in B. SIMMA ET AL. (eds.), *op. cit.*, p. 619.

sul punto³⁸. In dottrina, il dibattito rimane aperto e, mentre la dottrina italiana tende a ritenere che le misure provvisorie adottate dal Consiglio abbiano carattere facoltativo³⁹ e natura meramente raccomandatoria⁴⁰, alcuni autori stranieri non escludono del tutto la loro vincolatività, valorizzando la collocazione dell'art. 40 nel capitolo VII⁴¹. Vi è anche una terza tesi che attribuisce natura vincolante a tali misure in base alla volontà espressa dal Consiglio nella risoluzione pertinente, valutando come elementi chiave i termini impiegati e il dibattito preparatorio⁴². Questa interpretazione trova conferma nella prassi dell'organo, che annovera casi in cui gli Stati parte al Consiglio hanno attribuito un valore vincolante alle risoluzioni adottate ai sensi dell'art 40⁴³. A questo proposito è possibile citare la risoluzione 598 del 1987 relativa al conflitto Iran-Iraq⁴⁴ e la risoluzione 660 del 1990 con cui venne imposto all'Iran di ritirarsi dal Kuwait⁴⁵.

4. *La questione della vincolatività della risoluzione nei confronti di un gruppo armato non statale* – Con riferimento al linguaggio impiegato nella risoluzione 2773, al par. 2 il Consiglio utilizza il verbo “*decides*” verso il gruppo armato M23 per l'immediata cessazione delle ostilità, il ritiro dalle aree controllate e l'interruzione della costituzione di una parallela amministrazione nel territorio della RDC. Secondo la prassi degli Stati e la dottrina prevalente, l'uso del verbo “*decides*” denota l'intenzione del Consiglio di imporre un obbligo giuridico⁴⁶. Diversamente, l'interpretazione di termini quali “*calls upon*”⁴⁷ o “*demands*”⁴⁸ risulta più complessa, in ragione di una prassi meno uniforme. Con riferimento al primo, la Corte internazionale di giustizia, nel ricordato parere sulla *Namibia*, ha affermato che l'uso di “*calls upon*” in una risoluzione può assumere valore vincolante, come dimostrato dall'ordine rivolto al Sudafrica di ritirarsi dalla Namibia, la cui violazione fu dichiarata illegale dal Consiglio di sicurezza con la risoluzione 276 del 1970. Per quanto riguarda il termine *demands*, l'analisi della prassi del Consiglio evidenzia che, in alcuni casi, le richieste formulate con questo verbo sono state ritenute obbligatorie dagli Stati membri. Un esempio significativo è rappresentato dalle risoluzioni adottate contro l'Iraq dopo l'invasione del Kuwait⁴⁹, che furono considerate vincolanti da molti membri del Consiglio⁵⁰. Un ulteriore caso è costituito dalla serie di risoluzioni con cui il Consiglio, a partire dal 2006, ha chiesto all'Iran di sospen-

³⁸ Caso *Tadic*, Decision on the Defence Motion for Interlocutory Appeal on Jurisdiction, Case No. IT-94-1-AR72, 2 ottobre 1995, par. 33.

³⁹ S. MARCHISIO, *op. cit.*, p. 231.

⁴⁰ B. CONFORTI, C. FOCARELLI, *Le Nazioni Unite*, Milano, XI ed., 2017, p. 255 s.

⁴¹ E. DE WET, *The Chapter VII Powers of the United Nations Security Council*, Portland, 2004, p. 179.

⁴² P. GARGIULO, *op. cit.*, p. 918.

⁴³ *Ibidem*.

⁴⁴ S/RES/598, 20 luglio, 1987.

⁴⁵ S/RES/660, 2 agosto 1990; E. SUY, N. ANGELET, *Article 25*, in J.P. COT, A. PELLET, M. FORTEAU (dirs.), *La Charte des Nations Unies. Commentaire article par article*, Paris, III ed., 2005, p. 1190.

⁴⁶ E. SUY, N. ANGELET, *op. cit.*, p. 915; M. WOOD, E. STHOEGER, *op. cit.*, p. 34.

⁴⁷ Par. 12 della risoluzione.

⁴⁸ Par. 15 della risoluzione.

⁴⁹ S/RES/660, 2 agosto 1990; S/RES/661, 6 agosto 1990; S/RES/662, 9 agosto 1990.

⁵⁰ M. WOOD, E. STHOEGER, *op. cit.*, p. 41.

dere il suo programma nucleare⁵¹: Stati Uniti e Regno Unito⁵² ne hanno espressamente affermato la natura obbligatoria.

Accertato il carattere vincolante della decisione di cui al par. 2 della risoluzione in commento, resta da determinare nei confronti di quali entità essa produca effetti. Secondo la dottrina prevalente, le decisioni del Consiglio vincolano solo gli Stati membri⁵³, in conformità al principio per cui un trattato non può creare obblighi né diritti per soggetti terzi senza il loro consenso. Tale precetto è espressamente sancito dall'art. 34 della Convenzione di Vienna del 1969 sul diritto dei trattati, che riflette in larga misura il diritto consuetudinario.

Per quanto concerne la parte non statale del conflitto, non si rinviene una base giuridica certa che conferisca al Consiglio di sicurezza il potere di imporre obblighi di condotta al gruppo M23. Tuttavia, la risoluzione in esame ribadisce una prassi consolidata, in base alla quale il Consiglio si rivolge ai gruppi armati, esortandoli a conformarsi alle disposizioni delle risoluzioni⁵⁴. Ciò che la distingue dai casi precedenti è l'impiego del verbo *decides*, solitamente riservato all'imposizione di obblighi giuridici agli Stati. Pertanto, sebbene il par. 2 non possa ritenersi giuridicamente vincolante per il gruppo M23, l'utilizzo, nei confronti di un attore armato non statale, di un linguaggio solitamente rivolto agli Stati segnala una tendenza verso una progressiva equiparazione, almeno sul piano fattuale, delle parti coinvolte nel conflitto.

5. Analisi del dibattito svoltosi in occasione dell'adozione della risoluzione 2773 – Un ulteriore elemento utile al fine di interpretare il testo di una risoluzione può essere l'analisi della discussione che ha condotto alla sua adozione⁵⁵. Nel caso in esame, trattandosi di una risoluzione approvata all'unanimità, gli Stati concordano su diversi aspetti fondamentali, tra cui l'impossibilità di risolvere il conflitto con mezzi militari, la necessità di una soluzione diplomatica e l'importanza di preservare l'integrità e l'unità territoriale della Repubblica Democratica del Congo.

Al di là di questi punti condivisi però, alcune differenze tra le posizioni dei Paesi possono essere individuate. Per quanto riguarda i membri permanenti del Consiglio di sicurezza, Francia e Russia sottolineano la necessità di una soluzione diplomatica, soprattutto a tutela della popolazione civile. Più rilevanti sono invece gli interventi del Regno Unito e degli Stati Uniti. Il Regno Unito è l'unico Stato a menzionare esplicitamente le violazioni del diritto, affermando l'obbligo delle parti di rispettare la risoluzione e ipotizzando l'adozione di ulteriori misure in caso di inadempienza. Gli Stati Uniti, invece, pongono l'attenzione sulle sanzioni già imposte, considerate uno strumento per attribuire responsabilità agli ufficiali dei gruppi armati colpevoli di violazioni dei diritti

⁵¹ S/RES/1969, 31 luglio 2006.

⁵² S/PV.5500, 31 luglio 2006.

⁵³ A. KATO, *Really Binding? Security Council Resolution 2728(2024) and Non-State Actors*, in *EJIL: Talk!*, 9 settembre 2024.

⁵⁴ M. WOOD, E. STHOEGER, *op. cit.*, p. 53.

⁵⁵ Parere sulla *Namibia*, cit., par. 114.

umani. Queste posizioni si riflettono nelle parole della risoluzione in cui si richiede il riconoscimento della responsabilità dei membri di tali gruppi.

Un aspetto distintivo delle posizioni espresse dagli Stati africani riguarda l'insistenza sulla necessità di una soluzione regionale al conflitto. L'Algeria, in particolare, ribadisce il principio secondo cui i problemi africani debbano essere affrontati con soluzioni africane, criticando al contempo le ingerenze straniere e la persistenza di logiche coloniali basate sulle sfere di influenza. Somalia e Sierra Leone condividono detta prospettiva, con quest'ultima che pone altresì l'accento sullo sfruttamento illegale delle risorse naturali, aspetto successivamente incluso nel testo della risoluzione.

L'idea di una soluzione regionale è sostenuta anche dalla Cina, presidente di turno del Consiglio di sicurezza, che esprime supporto per risoluzioni che operino in sinergia con i processi regionali, rafforzando in questo modo la posizione dei Paesi africani, ma ribadendo anche il ruolo centrale delle Nazioni Unite nel mantenimento della pace e della sicurezza internazionale.

Infine, come previsto dall'art. 37 del Regolamento provvisorio di procedura del Consiglio di sicurezza, la RDC e il Ruanda sono stati invitati a partecipare al dibattito senza diritto di voto, in quanto direttamente coinvolti nella questione. La RDC non si limita a denunciare le azioni del gruppo M23, ma accusa esplicitamente il Ruanda di controllare e sostenere il gruppo armato. Il rappresentante ruandese, dal canto suo, respinge le accuse e ribalta la questione, sottolineando la responsabilità della RDC per il presunto supporto fornito alle Forze di Liberazione Democratiche. Inoltre, il Ruanda critica l'operato del Consiglio, accusandolo di adottare un approccio selettivo nell'attribuzione delle responsabilità.

6. *Conclusioni* – Il Consiglio di sicurezza affronta il conflitto nell'est della RDC senza definirne esplicitamente la natura, ma il riferimento a violazioni del diritto umanitario induce a qualificarlo come conflitto armato interno. In questo contesto, lo Stato congolese è tenuto a garantire la sicurezza nel proprio territorio, ma il coinvolgimento di attori esterni, come il Ruanda, rende più difficile l'attribuzione delle responsabilità. I gruppi armati non statali sono considerati vincolati al diritto umanitario, ma la loro soggettività giuridica con riferimento al rispetto dei diritti umani rimane oggetto di dibattito. Tuttavia, sul piano del diritto penale internazionale, la responsabilità individuale per crimini di guerra è ben consolidata e il Consiglio ne ribadisce l'importanza. La risoluzione 2773 conferma, dunque, l'esistenza di più livelli di responsabilità, senza però risolvere le incertezze normative che ancora caratterizzano il ruolo degli attori armati non statali nel diritto internazionale.

La qualificazione della situazione nella Repubblica Democratica del Congo come una minaccia alla pace e alla sicurezza internazionale legittima l'intervento del Consiglio di sicurezza ai sensi del capitolo VII della Carta. Tuttavia, il richiamo a tale capitolo e il riferimento all'art. 40 come base giuridica dell'azione del Consiglio non sono, di per sé, sufficienti a conferire carattere vincolante all'intera risoluzione. Nonostante ciò, l'uso del termine *decides* nel par. 2 consente di affermare che almeno tale disposizione

abbia carattere obbligatorio, pur producendo effetti esclusivamente nei confronti degli Stati parte.

Per quanto concerne i paragrafi successivi, nei quali il Consiglio si rivolge agli Stati utilizzando verbi come *demands* e *calls upon*, l'assenza di un orientamento univoco nella prassi non consente di affermare con certezza la loro portata obbligatoria. A questo proposito, occorre rilevare che l'interpretazione della risoluzione alla luce dei criteri enunciati dalla Corte internazionale di giustizia nel parere sulla *Namibia*⁵⁶ non consente di pervenire a conclusioni giuridicamente univoche circa la natura vincolante di un atto. Infatti, la scelta della terminologia impiegata in una risoluzione e la determinazione delle conseguenze derivanti dalla sua applicazione sono il risultato di valutazioni politiche e di equilibri legati alla situazione contingente. In particolare, nel dibattito analizzato, se da un lato vi è consenso circa le prescrizioni da imporre al gruppo armato non statale, dall'altro non si riscontra un'analogia unanimità nella valutazione della condotta del Ruanda e della Repubblica Democratica del Congo. Questa dinamica si riflette nella scelta terminologica adottata nella risoluzione, il cui verbo *decides* è impiegato per rivolgersi ai gruppi armati, mentre l'espressione *calls for* è utilizzata nei paragrafi dedicati alla condotta del Ruanda e della RDC. In questa prospettiva, l'elaborazione di una disciplina consolidata che consenta di determinare con maggiore certezza le conseguenze giuridiche derivanti dall'uso di specifici termini nelle risoluzioni contribuirebbe a rafforzare la prevedibilità dell'azione del Consiglio di sicurezza. Tuttavia, un'eccessiva rigidità interpretativa rischierebbe di limitare la flessibilità operativa dell'organo, elemento essenziale per l'efficacia della sua funzione.

Aprile 2025

⁵⁶ Parere sulla *Namibia*, cit., par. 114.

When old friends grow distant, find new ones: the European Commission flies to Delhi

Alessandro Bassetti

Graduate Student from the London School of Economics, LSE

1. *Introduction* – The tides of geopolitics are often fickle, and it should come as no surprise that relations between countries can shift in response to their changing needs and strategies. Nevertheless, generations have now grown within the framework of the ideological divide between the US-led West and the Soviet Union, along with its satellite states. This divide, although it faded decades ago, still has a profound impact on how geopolitics is understood today, especially at the citizen level. The ideological divide that characterised the two poles of the Cold War also led to a general freezing of relations between countries along those lines, with very few differences and changes over time.

A defining moment in a shift of paradigm, at least for the foreseeable future, was brought about during the night of the 2024 American Presidential Election, when Donald Trump managed to regain control of the White House, which he had forfeited, albeit not without a fight, in 2020. His return to the Presidency has resulted in an almost complete reshaping of the US's foreign policies, primarily regarding its commitments towards Ukraine and its “European allies”. The new administration in Washington has expressed, since its campaign, a disdain for the European Union¹ and for what it sees as the over-extension of American commitments that strain the US budget in areas where it does not perceive its primary interests at stake. Furthermore, the protectionist trade policies² that have emerged are prompting European elites to reassess their stance and seek new opportunities in response to potential escalations from Washington.

This essay will analyse one of the moves, the most important and politically relevant, that the European Union has undertaken to strengthen alternative relations. Specifically, it will shed light on the recent visit of the President of the European Commission, Ursula von der Leyen, to Delhi to meet with Prime Minister Narendra Modi. The EU and India have long been partners, but Trump's election led them to engage at the highest political levels, thus making a strong statement about their willingness to alter the trajectory of their respective relations.

2. *A Passage to India* – Following the European elections in June 2024, the European Commission was established at the end of the year, coinciding almost exactly with the announcement of the American election results. Faced with the inevitable and announced hostility of the Trump administration, the elected President von der Leyen

¹ In this context, the leaked chat from *The Atlantic* provides an interesting insight into the private discussions regarding the European Union and its member states: Goldberg, Jeffrey & Shane Harris, *Here Are the Attack Plans That Trump's Advisers Shared on Signal*, in *The Atlantic*, 26/03/2025. <https://www.theatlantic.com/politics/archive/2025/03/signal-group-chat-attack-plans-hegseth-goldberg/682176/>.

² Politi, James & Kana Inagaki & Barbara Moens, *Donald Trump threatens to impose 25% tariffs on EU goods*, in *Financial Times*, 26/02/2025. <https://www.ft.com/content/2f0288f6-3f6a-4334-b666-3f0122981842>.

decided to embark on a historic visit to New Delhi for a meeting with Prime Minister Narendra Modi on February 27th and 28th³.

The importance of the visit cannot be understated and is relevant both for the timings in which it occurred, as well as for the scale of the delegation, as nearly the entire College of Commissioners accompanied von der Leyen⁴. This trip marked the first official visit of the College of Commissioners outside Europe since the College took office⁵, and came at a time of significant upheaval and profound transformations in Europe, marked by the ongoing war in Ukraine, tensions with the United States, and discussions about the need to rearm the continent that culminated in a historic resolution of the European Parliament to endorse the rearmament plan⁶. Even the organisation of works, which included a plenary session followed by bilateral discussions between individual Commissioners and their Indian counterparts, and a final joint press conference with Modi and von der Leyen, underscores further the political importance of the occasion⁷.

The delegation was ambitious, and so were the commitments and plans that emerged from the discussions. The leaders jointly presented their plans to the public, starting with the reopening of negotiations for a long-awaited Free Trade Agreement (FTA) aimed at connecting their two economies. They also discussed the potential for enhanced collaboration in areas such as semiconductors, artificial intelligence, and maritime security and defence in the Indo-Pacific region⁸.

A key focus of the discussion was indeed the reopening of the negotiations for the FTA. In the words of President von der Leyen: “A free trade agreement between the EU and India would be the largest deal of its kind anywhere in the world. I am well aware it will not be easy. But I also know that timing and determination count, and that this partnership comes at the right moment for both of us”⁹. Her remarks reflect both a willingness to make a difference and the many obstacles that further negotiations will

³ Press Release, *College of Commissioners travels to New Delhi to boost EU-India relations*, European Commission Press Corner, 21/02/2025. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_25_569.

⁴ Rizzo, Rahcel & Srujan Palkar, *The European Commission is headed to India. Here's what to know about the landmark visit*, in *Atlantic Council*, 26/02/2025. <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/new-atlanticist/the-european-commission-is-headed-to-india-heres-what-to-know-about-the-landmark-visit/>; Luykx, Jan, *India-EU, Towards a Revitalised Relationship?*, Egmont Institute, 12/03/2025. <https://www.egmontinstitute.be/india-eu-towards-a-revitalised-relationship/>.

⁵ Leaders' Statement: Visit of Ms. Ursula von der Leyen, President of the European Commission and EU College of Commissioners to India, 28/02/2025. <https://www.mea.gov.in/bilateral-documents.htm?dtl/39112/Leaders+Statement+Visit+of+Ms+Ursula+von+der+Leyen+President+of+the+European+Commission+and+EU+College+of+Commissioners+to+India+February+2728+2025>.

⁶ Press Release, *MEPs urge the EU to ensure its own security*, European Parliament Press Room, 12/03/2025. <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20250310IPR27230/meps-urge-the-eu-to-ensure-its-own-security>.

⁷ Rossi, Emanuele, *Nuovo slancio tra Ue e India. La missione storica di von der Leyen da Modi*, in *Formiche.net*, 27/02/2025. <https://formiche.net/2025/02/von-der-leyen-modi-india-ue/#content>.

⁸ Shenoy, Vas, *Strategia e business. L'accordo storico tra Ue e India secondo Shenoy*, in *Formiche.net*, 28/02/2025. <https://formiche.net/2025/02/ue-india-accordi-business/#content>; Gijs, Camille & Jordyn Dahl & Mathieu Pollet, *EU and India to inch closer on trade, EVs and chips at upcoming meet*, in *Politico.eu*, 20/02/2025. <https://www.politico.eu/article/eu-and-india-to-inch-closer-on-trade-evs-and-chips-at-upcoming-meet/>.

⁹ GOVOR, *Speech by President von der Leyen: 'The Consequential Partnership: Reimagining and Realigning EU and India Ties for Today's World'*, European Commission Press Corner, 28/02/2025. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/sl/speech_25_641.

encounter. Negotiations on trade liberalisation between Brussels and New Delhi have been notoriously difficult, and have been in the pipeline for seventeen years, halting more than once¹⁰. The last time the two sides had recommenced their talks in 2022, following von der Leyen's earlier visit to Delhi, driven by a mutual desire to counter China's expansion in the Indo-Pacific¹¹. However, with the EU and India having attempted to negotiate their FTA for the past few years without success, the next few months are poised to be critical in achieving some meaningful progress, and both parties are now motivated to finalise the FTA this year¹², particularly due to the risks posed by American tariffs on many industrial sectors. Due to the complex nature of these negotiations, achieving the goals that Europe and India aim for will require significant political oversight to prevent technical delays¹³. Therefore, it can be anticipated that high-profile political leaders will visit each other and share their views as the negotiations progress, in order to avoid reaching another impasse.

Secondly, the visit from the European Commission provided an opportunity for the two parties to plan the second meeting of the Trade and Technology Council (TTC). This Council was initially established to address the challenges posed by China's assertive trade practices, but it now also serves to protect against potential threats from American tariffs¹⁴, and has been articulated into three different working groups focusing on: Strategic Technologies, Digital Governance, and Digital Connectivity; Clean and Green Technologies; Trade, Investment and Resilient Value Chains. The joint statement issued at the conclusion of the meeting¹⁵ highlights the main vectors of focus of their work. Central to these efforts is the resilience of semiconductor supply chains, which aim to safeguard the digital networks of both partners. Additionally, there will be research cooperation under the Horizon Europe Programme, with a total of 60 million euros to be jointly invested in projects focused on converting waste into renewable hydrogen. The statement also emphasises the harmonization of standards for charging infrastructure for electric vehicles to facilitate mutual access to this expanding market. Furthermore, progress has been made on various market access issues, and both parties agreed to continue their engagement to address these concerns¹⁶.

Lastly, the analysis of the main topic of discussion would not be complete without mentioning another significant point between India and the EU from the recent visit of the Commission. Since December 2021, the European Global Gateway¹⁷ has been the

¹⁰ Rizzo, Rahcel & Srujan Palkar, *op. cit.*; Rizzi, Alessandro, *The Infinite Connection: How to Make the India-Middle East-Europe Economic Corridor a Reality*, European Council on Foreign Relations, 23/04/2024. <https://ecfr.eu/publication/the-infinite-connection-how-to-make-the-india-middle-east-europe-economic-corridor-happen/>.

¹¹ Rossi, Emanuele, *op. cit.*; Körömi, Csongor, *EU, India agree to finalize free-trade pact this year, von der Leyen says*, in *Politico.eu*, 28/02/2025. <https://www.politico.eu/article/india-agrees-with-eu-to-finalize-free-trade-pact-this-year-von-der-leyen-says/>.

¹² Leaders' Statement: Visit of Ms. Ursula von der Leyen, President of the European Commission and EU College of Commissioners to India, *cit.*

¹³ Luykx, Jan, *op. cit.*

¹⁴ Gijs, Camille & Jordyn Dahl & Mathieu Pollet, *op. cit.*

¹⁵ Joint statement on the second meeting of the EU-India Trade and Technology Council, European Commission Press Corner, 28/02/2025. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement_25_643

¹⁶ *Ibid.* Rizzo, Rahcel & Srujan Palkar, *op. cit.*

¹⁷ Global Gateway Strategy. https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/stronger-europe-world/global-gateway_it.

EU's preferred instrument for enhancing its global connectivity and projecting its economic power abroad¹⁸. Among the various objectives and programmes that this initiative will fund, India remains a crucial element of the renewed activism for infrastructure that Europe aims to showcase through the Global Gateway, particularly with the India-Middle East-Europe Corridor¹⁹. The two leaders, President von der Leyen and Prime Minister Modi, reiterated their commitment to cooperate with the other actors involved²⁰.

3. *The way to India* – The India-Middle East-Europe Corridor (IMEC) represents a significant step in global infrastructure development, connecting India through the Middle East to key European ports in Greece, Italy and France. This ambitious project was officially announced in September 2023, following the signing of a Memorandum of Understanding during the G20 Summit in New Delhi among major global players, including the United States, the European Union, France, Germany, Italy, India, the United Arab Emirates, and Saudi Arabia²¹. MEC is envisioned as two primary sections: an eastern maritime link that connects India to the Gulf and a northern corridor linking the Arabian Peninsula with Europe²².

It should not be surprising that, especially from the Indian perspective, the IMEC remains a project of primary importance. This is why it was presented in Delhi during a G20 summit, where Chinese leader Xi Jinping's absence was overshadowed by the announcement of a rival initiative to his Belt and Road Initiative (BRI)²³. In fact, the IMEC could be a transformative opportunity for India, serving as a genuine competitor and counterbalance to the BRI, which is beginning to show signs of diminished momentum. The project represents more than just economic aspirations; it aims to establish deeper strategic, diplomatic, and military connections through enhanced infrastructure and commercial ties²⁴.

However, President von der Leyen also decided to reiterate European commitments to the project and to provide full support for it to play its role in the Eastern Mediterranean, the last sector of the envisaged Programme²⁵. The Economic Corridor presents numerous benefits for the European Union, both structural and contingent. In light of the current war in Ukraine and tensions in the Red Sea, there is a pressing need to enhance Europe's economic and energy security via other routes that the IMEC could offer via the Middle East²⁶. Additionally, long-term strategies are involved, as the EU, mainly through the

¹⁸ Gili, Alessandro. *Imec: tra opportunità strategiche e complessità geopolitiche*, ISPI, 15/01/2024. <https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/imec-tra-opportunita-strategiche-e-complessita-geopolitiche-163513>; Rizzi, Alessandro, *op. cit.*

¹⁹ Gili, Alessandro, *op. cit.*

²⁰ Leaders' Statement: Visit of Ms. Ursula von der Leyen, President of the European Commission and EU College of Commissioners to India, *cit.*

²¹ Gili, Alessandro, *op. cit.*

²² Rizzi, Alessandro, *op. cit.*

²³ *Ibid.*

²⁴ Shenoy, Vas, *op. cit.*

²⁵ *Ibid.*

²⁶ Rizzi, Alessandro, *op. cit.*

engagement of its largest economies, views IMEC as vital for revitalising its economy in the aftermath of the COVID-19 pandemic. The project aligns with the EU's Global Gateway Strategy, which represents a broader commitment to infrastructure development. This commitment is even more pertinent as European nations seek to reduce their reliance on Beijing²⁷. However, it is essential to note that, currently, the EU's trade with India accounts for only 2.1% of its total trade, while trade with China constitutes 16.2%²⁸.

Whatever the intentions of India and Europe may be, it is essential to acknowledge that they represent only two extremes along the broader economic Corridor. While it is undoubtedly true that their actions will influence the continuation of this process, the ultimate outcomes will be shaped by the geopolitical situation in the Arabian Peninsula and the Levant. Large infrastructural projects are often rooted in existing geopolitical conditions, but they can also help determine future dynamics. The ongoing and unresolved conflict between Israel and Hamas, along with the numerous allies of both parties, will significantly impact the progression of these developments²⁹, more than any political decision that Delhi or Brussels can take. Even if Arab countries in the peninsula were to prioritise pragmatism and normalise relations with Israel at the expense of the Palestinian cause, local instability on the ground would nonetheless hinder the full development of the Corridor.

4. *A New Ally in Bharat?* – The recent visit of the EU Commission to Delhi has rightly garnered significant attention, appearing prominently in newspapers, agency headlines, and discussions among think tanks and the public. This visit underscores the importance and political relevance of the relationship between India and the EU. The ties between these two partners are robust across various domains: political, commercial, and military. Notably, the EU has become India's largest trading partner, and its economy is projected to be the third-largest in the world by 2030³⁰. The need for collaboration between India and the EU has never been more critical. Over the past year, Indian Prime Minister Modi has undertaken landmark visits to Greece, Italy, France, Austria, Poland, and Ukraine, demonstrating a proactive foreign policy. Similarly, leaders from EU member states have been visiting New Delhi regularly, highlighting a growing engagement between the two³¹.

Before January 20, 2025, India and the EU regarded each other as essential partners, collaborating in various areas primarily through bureaucratic channels. However, with the onset of Donald Trump's second term as president, the global landscape has entered a period of heightened geopolitical uncertainty. The West appears fragmented, as the US distances itself from European allies and seeks closer ties with Moscow, altering the dynamics of international relations³². As both India and the EU navigate these

²⁷ Sacks, David, *Why Is Italy Withdrawing From China's Belt and Road Initiative?*, Council on Foreign Relations, 03/08/2023. <https://www.cfr.org/blog/why-italy-withdrawing-chinas-belt-and-road-initiative>.

²⁸ Rizzi, Alessandro, *op. cit.*

²⁹ Gili, Alessandro, *op. cit.*

³⁰ Rizzo, Rahcel & Srujan Palkar, *op. cit.*

³¹ *Ibid.* Luykx, Jan, *op. cit.*

³² Luykx, Jan, *op. cit.*

complexities, their partnership will be crucial in addressing challenges and seizing opportunities in an increasingly complex global environment.

However, this should not be mistaken for the possibility of creating a symbiotic relationship with India based on a progressive and complete alignment of interests and strategies. In a rapidly changing global landscape, India seeks to explore diverse avenues of cooperation rather than being limited to a single set of alliances³³. The doctrine of multi-alignment, a development of the non-alignment strategy from the Cold War era, allows India to balance its interests among various international actors³⁴. By consistently pursuing its goals with pragmatism and decisiveness, India aims to navigate complex global dynamics effectively. India, for instance, maintains a neutral stance on the Ukraine war while continuing to strengthen its ties with Russia. Key figures in the Indian leadership, such as Trade Minister Piyush Goyal and National Security Advisor Ajit Doval, have engaged with Russian counterparts to discuss enhancing bilateral cooperation, particularly in trade and military supplies³⁵. The foundations of the Russia-India relationship remain robust, supported by pragmatic considerations like Russian oil exports to India and India's reliance on Russian military equipment³⁶.

5. *Conclusions* – When old friends grow distant, find new ones. The American administration has introduced a new set of challenges for the multilateral system and its relationships with the EU, prompting the European Commission's response with its visit to Delhi. The visit by President von der Leyen and her Cabinet has been historic and should not be underestimated. There were many points of discussion and numerous promises made, so even if only some of the objectives are achieved, it can be considered a success for the European Union's diplomatic efforts, especially after months of harsh criticism regarding the perceived inefficiency of European structures in key geopolitical arenas.

The Free Trade Agreement (FTA) seems to have finally gained significant political relevance, and the political capital invested by both Modi and von der Leyen offers hope for positive outcomes. However, history has shown that Europe and India have a significant gap to bridge in this area. Similarly, discussions regarding the India-Middle East-Europe Economic Corridor (IMEC) have been positive, demonstrating substantial momentum at the highest political levels for its completion. Nevertheless, it remains unclear how many of the proposed objectives are actually within reach, and only the next months will give a clearer answer.

Nevertheless, some other considerations cast a shadow over the results of the entire envoy. Firstly, most negotiations have focused on matters of trade policy, which, while relevant, lack the political saliency that a visit of this nature would typically require. For

³³ Rizzo, Rahcel & Srujan Palkar, *op. cit.*

³⁴ Raghavan, P. S., *The Making of India's Foreign Policy: From Non-Alignment to Multi-Alignment*, in *Indian Foreign Affairs Journal*, 2017, p. 326 ff.; Hall, Ian, *Nonalignment to Multialignment*, in *Modi and the Reinvention of Indian Foreign Policy*, Bristol, 2019, <https://doi.org/10.1332/policypress/9781529204605.003.0002>.

³⁵ Luykx, Jan, *op. cit.*

³⁶ *Ibid.*

instance, the absence of any specific references to the situations in Ukraine, the Red Sea, or the Middle East in the joint statement is a strong symptom of the persistent political divergences. It should be clear that India remains a fundamental partner, but it should not be expected to align itself with the EU unless it serves its own interests.

Aprile 2025

Considerazioni sul primo Summit fra Unione europea e Asia centrale

Piero Pennetta

Già Professore ordinario di Diritto internazionale nell'Università degli Studi di Salerno

1. *Unione europea e Asia centrale: le relazioni fra due diversi regionalismi.* – L'Asia centrale (AC) comprende le cinque repubbliche sorte nel 1991 a seguito dello scioglimento dell'URSS: si tratta di Kazakistan, Kirghizistan, Tagikistan, Turkmenistan e Uzbekistan, tutti Paesi privi di sbocco sul mare. Gli Stati centro-asiatici sono caratterizzati da significative similitudini, ma anche da peculiarità proprie e da differenze dal punto di vista storico, politico, economico nonché geografico. Rileva, altresì, nei singoli Paesi, la diversa componente etnica, con la presenza di significative minoranze, risultato della deliberata scelta di Stalin nel tracciare le frontiere interne, così evitando accuratamente di istituire repubbliche coincidenti con singole nazionalità. Lo sviluppo economico non risulta essere particolarmente significativo, anche in ragione di un basso livello di diversificazione delle singole economie nonché del numero limitato (pur se crescente) di partners commerciali¹. Inoltre rilevano problematiche securitarie relative a minacce islamiste e all'attività di traffico internazionale di stupefacenti. Tuttavia, l'area risulta particolarmente ricca di risorse naturali, minerarie ed energetiche. Va infine sottolineato come, in particolare Kirghizistan, Uzbekistan e Tagikistan, siano caratterizzati da forti tendenze migratorie verso la Russia, le cui rimesse alleviano le condizioni di diffusa povertà dei tre Stati centroasiatici².

Da tempo l'Unione europea (UE), la più avanzata forma di integrazione regionale, ha sviluppato rapporti con i Paesi centro-asiatici, ma si è trattato di relazioni per lungo tempo svolte con difficoltà e in maniera discontinua, anche in ragione dell'evidente differenza fra il consolidato regionalismo dell'UE e quello estremamente fragile³ cui aderiscono, come si vedrà, i diversi Stati centro-asiatici. Tant'è che l'AC è l'area in cui meno si è sviluppata la cooperazione regionale. Peculiare appare la posizione del Turkmenistan che, a partire da una esplicita previsione costituzionale⁴, si caratterizza per un accentuato neutralismo. Ciò lo rende estremamente prudente nell'assumere impegni internazionali sia di carattere politico che tecnico-giuridico: quasi un auto-isolamento, con la sola eccezione dei rapporti con l'Iran.

Il presente contributo cercherà di valutare il faticoso percorso che ha portato al *First*

¹ Kazakistan e Turkmenistan, in quanto *upper-middle-income countries*, non sono più eligibili per l'aiuto bilaterale che è attribuibile agli altri tre Stati centro-asiatici, cfr. A. Matveeva, *A New Opening for EU-Central Asia Relations*, Carnegie Europe, Carnegie Endowment for International Peace, 13 aprile 2023, pp. 9-10.

² Cfr. Y. Matusevich, *The EU Central Asia Strategy and Its Impact on Migration*, in *Prague Process Policy Brief*, novembre 2019.

³ In una prospettiva storica, prima e dopo l'indipendenza, cfr. M. C. Spechler, *Regional Cooperation in Central Asia: Promises and More Promises*, in *Praxis. Fletcher Journal of Development Studies*, 2000, p. 1, mentre, più di recente, cfr. N. Drost N. et al., *Central Asia emerging from the shadows. European Union – Central Asia relations in evolving Euroasian geopolitics*, Cligendael Report, gennaio 2025, e S. Bibal, *La renaissance de l'Asie centrale: une quête d'intégration et de coopération*, CEDIRE, 13 febbraio 2025.

⁴ Si tratta del Preambolo della Costituzione del 2008 (con revisione del 2016) e, soprattutto, dell'art. 2, che si conclude con la formula: «The permanent neutrality of Turkmenistan, shall be the basis of its national and foreign policy». Tale *status* è stato riconosciuto, internazionalmente, da due risoluzioni dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite del 12 dicembre 1995 e del 3 giugno 2015.

EU-Central Asia Summit tenuto a Samarcanda nell'aprile 2025, rimarcandone gli elementi di continuità e di novità⁵. Corre l'obbligo di anticipare come ci si limiterà ad individuare le linee di tendenza sviluppatesi nella cooperazione fra UE e Paesi centro-asiatici (UE-AC), senza potere, per evidenti ragioni di spazio, valutare analiticamente tutti i diversi passaggi di cui il Summit costituisce il momento più recente ma, come si vedrà, non il più significativo.

2. *Influenze esterne sui Paesi centro-asiatici: il ruolo degli Stati, in particolare Russia e Cina, e delle organizzazioni regionali dell'area: SCO, ECO, CSTO, EAEU, Turkic Council.* – Come anticipato, sono, in primo luogo, la storia e la geografia a condizionare la vita e lo sviluppo dei Paesi centro-asiatici nati dallo scioglimento dell'URSS, sì che peculiare rimane il ruolo della Russia, che esercita (o, più correttamente, intende esercitare) una egemonia politico-economica e considera l'AC nella sua sfera di influenza, ritenendo di avervi speciali diritti, interessi e responsabilità⁶. D'altra parte, i leaders dei singoli Stati centro-asiatici, dopo l'indipendenza, erano tutti "figli" della cultura sovietica e solo negli ultimi anni si è avuto un ricambio generazionale che ha portato, nella classe dirigente e nella società civile, una crescente affermazione delle singole identità nazionali⁷. Occorre, inoltre, prendere atto come nei Paesi centro-asiatici risulti ancora tenue l'affermazione di una *governance* democratica, dello Stato di diritto, del ruolo attivo svolto dalla società civile, nonché della tutela dei diritti umani e libertà fondamentali⁸. Si tratta, pur con le dovute differenze, di Stati tendenzialmente autoritari e l'interesse primario dei governanti sembra essere quello di conservare il potere in un'area ove i condizionamenti esterni incidono significativamente sulla vita politica interna⁹.

Meno evidente ed espressione di maggiore flessibilità è l'influenza della Cina, che opera con pragmatismo e gradualità, anche in ragione della presenza delle minoranze mussulmane in Xinjiang. Particolare rilevanza assumono per la Cina gli interessi economici e, in particolare, lo sfruttamento delle materie prime e delle linee di trasporto

⁵ In tale occasione sono stati approvati la *EU-Central Asia joint declaration*, Samarkand 4.4.2025, 7745/1/25 (in seguito *joint declaration 2025*) e, di minor rilevanza, il *Joint press release following the first EU-Central Asia summit*, Samarkand, 4.4.2025. Cfr. anche gli altri documenti, meramente informativi, citati nel *First EU-Central Asia summit, 4 April 2025 Main results*. Per un primo commento A. Sitenko, *Brussels's new crush. The EU is making eyes at Central Asia? Is it a match made in diplomacy?*, Foreign and Security Policy, 3 aprile 2025.

⁶ D. Aben, *Regional Security in Central Asia: Addressing existing and Potential Threats and Challenges*, in *Eurasian Research Journal*, gennaio 2019, pp. 55-56. È di tutta evidenza come l'approccio russo nei confronti dei Paesi centro-asiatici si ispiri al principio "*divide et impera*".

⁷ S. Meister, J. Heckenthaler, *Upgrading EU-Central Asia Cooperation*, in *DGAP Policy Brief*, 2 agosto 2024, p. 9, sottolineano come l'invasione dell'Ucraina sia da leggere come il catalizzatore del declino dell'attrattività russa e del suo *soft power* in Asia centrale. Soprattutto in Kazakistan si manifesta una insofferenza verso il dominio della lingua e della cultura russa e cresce l'interesse ad una identità propria e ad uno sviluppo autonomo. Inoltre, in Asia centrale e nel Caucaso emerge il ruolo di potenze regionali quali la Turchia (e dell'iniziativa regionale del *Turkic Council*), ma anche l'India, Pakistan e i Paesi del Golfo. L'Iran opera, oltre che sul piano individuale, attraverso l'azione dell'ECO (di cui alla nota 16). Va infine rilevato come sia meno rilevante l'attuale ruolo degli USA, che hanno operato in passato nell'area in relazione alla crisi afgana, alla lotta al traffico di stupefacenti e all'estremismo islamico.

⁸ Sulle evoluzioni in corso nei singoli Stati, si veda il denso contributo *Note tematiche sull'Unione europea: Asia centrale*, (Parlamento europeo) a cura di J. Sotullo, N. Rinaldi, 30 aprile 2024.

⁹ Il ruolo preminente dei leaders nazionali in ambito interno si riflette sulle relazioni regionali e, come si vedrà, gli sviluppi nella cooperazione centro-asiatica ricevono un impulso positivo dalle relazioni amichevoli di carattere personale instauratesi recentemente fra i leaders dell'area.

verso occidente¹⁰. Per quanto riguarda la posizione degli Stati centro-asiatici, questi a loro volta utilizzano la Cina come strumento di equilibrio e di bilanciamento rispetto alla Russia in una politica estera *multi-vettoriale* che mira a “trattare” con differenti soggetti, in particolare in materia di comunicazioni e trasporti, nel tentativo di creare più possibili accessi al mercato globale¹¹.

Le influenze esterne sulla vita politica dei Paesi centro-asiatici si manifestano, anche attraverso l'azione di una pluralità di organizzazioni regionali¹², a partire dalla *Shanghai Cooperation Organization* cui aderiscono, oltre che Cina e Russia, quattro dei cinque Paesi centro-asiatici, con l'esclusione del Turkmenistan. La SCO, sorta su iniziativa cinese, costituisce uno strumento per «the strengthening of peace and ensuring the security and stability in the region»¹³, sì che può ipotizzarsi una ulteriore crescita dell'influenza della Cina nell'area sia dal punto di vista politico-militare che economico, in particolare con l'incremento delle migrazioni di lavoratori cinesi in Asia centrale. Nella medesima prospettiva e in una strategia di medio-lungo periodo¹⁴, si muove l'altra iniziativa cinese della *Belt and Road Initiative*, ove la Cina risulta particolarmente interessata alle infrastrutture di trasporto e ai settori energetici e minerari¹⁵. Viceversa, scarso rilievo e attività marginali sono stati sinora realizzati nell'ambito dell'ampia *Economic Cooperation Organization*, a guida turca e iraniana, cui aderiscono tutti e cinque gli Stati dell'Asia centrale¹⁶.

Parziale e relativa solo ad alcuni Paesi, è la partecipazione degli Stati centro-asiatici alle organizzazioni regionali post-sovietiche ovvero, nell'attuale prospettiva russa,

¹⁰ I rapporti fra Cina e Asia centrale sono formalizzati nel *China-Central Asia Foreign Ministers' Meeting* il cui ultimo incontro è stato tenuto a Chengdu, il 1° dicembre 2024, su cui vedi Q. Xiaoyun *et al.*, SIIS Report, Shanghai, 2024. Sui rapporti fra Cina e Russia in Asia centrale, cfr. A. Kendall-Taylor *et al.*, *Russia and China in Central Asia. Cooperate, Compete, or De-conflict*, CNAS, novembre 2024.

¹¹ Cfr. D. Aben, *op. cit.*, pp. 57-58, e L. Urciuolo, *Un ponte per l'Eurasia: la sinergia tra UE e Asia centrale nel “Corridoio di Mezzo”*, in *Osservatorio Russia*, 29 marzo 2024. Per i Paesi centroasiatici, costituisce un interesse primario sviluppare collegamenti di trasporto in tutte le direzioni (come il c.d. *Middle Corridor/Corridoio di mezzo/Trans-caspian International Transport Route (TITR)* e, in prospettiva, il Progetto Trans-afghano).

¹² H. Guerer, *Forms of regional cooperation in Central Asia*, in *Facing the terrorist challenge: Central Asia in regional and international co-operation*, Vienna-Geneve, s.d., p. 7 (reperibile in rete), e J. Nicharatova, *L'Asie centrale, terre d'organisations regionales concurrentes?* (Novastan), s.l., 27 novembre 2015 (reperibile in rete).

¹³ Premesse della *Charter of the Shanghai Cooperation Organization*, Saint-Petersburg, 7.6.2002.

¹⁴ Cfr. A. Kizekova, *The Shanghai Cooperation Organization and Regional Chessboards*, in *Russian Analytical Digest (RAD)*, ETH Zürich, n. 152, 21 luglio 2024, p. 5, e, in termini critici, T. Umarov, *The Shanghai Cooperation Organization is Ineffective and Irrelevant*, Carnegie Endowment for International Peace, 5 luglio 2024. Va, peraltro, sottolineato come nei Paesi centro-asiatici sembrano rafforzarsi sentimenti anti-cinesi.

¹⁵ A. Serikkaliyeva, *The Role of the Central Asia Region in China's New Silk Road Economic Belt Project*, in *Eurasian Research Journal*, 2019, p. 66, e M. Zreik, *Contemporary Geopolitics of Eurasia and Belt and Road Initiative*, in *Eurasian Research Journal*, 2022, p. 7.

¹⁶ *Revised Treaty of Izmir – Charter of the Economic Cooperation Organization*, Izmir, 4.9.1996. Le attività svolte sinora hanno portato alla definizione di singole intese di natura pattizia che gli Stati sono liberi di sottoscrivere e ratificare.

definite come euro-asiatiche¹⁷. In tal contesto, accanto alla più ampia, storica ma sostanzialmente “inconcludente”, *Commonwealth of Independent States*¹⁸, opera in materia di difesa comune la *Collective Security Treaty Organization* (CSTO)¹⁹, cui aderiscono solo tre degli Stati centro-asiatici. La CSTO sinora ha effettuato un solo, peraltro incruento, intervento (Kazakistan, gennaio 2022), con truppe prevalentemente russe²⁰. L’organizzazione continua nella sua ridotta attività²¹ anche se, in proposito, occorre prendere atto come, al momento, non vi siano alternative di sicurezza credibili.

In ambito economico l’influenza russa si manifesta significativamente nell’attuale *Euro-Asiatic Economic Union* (EAEU)²², potenzialmente istitutiva di una comunità economica euro-asiatica, cui aderiscono solo Kazakistan e Kirghizistan (all’Uzbekistan è attribuito lo *status* di osservatore). Le pressioni russe avevano portato in precedenza alla creazione dell’*Eurasian Economic Community* (EURASEC)²³ e allo scioglimento di iniziative esclusivamente centro-asiatiche e, in particolare, come si dirà, della *Central Asia Cooperation Organization* (CACO). Va ancora ricordato il ruolo crescente nell’area della Turchia con il rafforzamento in ambito politico ed economico, oltre che culturale, della *Organization of Turkic States*²⁴ (c.d. *Turcofonia* ora *Turkic Council*), cui aderiscono

¹⁷ La dimensione *euro-asiatica* della cooperazione (e lo stesso termine) sono frutto di una datata iniziativa kazaka ed è stata fatta propria dalla Russia in particolare prima con l’EURASEC e ora con l’EAEU; cfr., per le origini, G. Mostafa, *The concept of “Eurasia”: Kazakhstan’s Eurasian policy and its implications*, in *Journal of Eurasian Studies*, 2013, p. 160, e ancora J.F. Linn, *Central Asia Regional Integration and Cooperation: Reality or Mirage*, in *EDB Eurasian Integration Yearbook*, 2021, p. 96, e A. Kazantsev et al., *Between Russia and China: Central Asia in Greater Eurasia*, in *Journal of Eurasian Studies*, 2021, n. 1 (reperibile in rete).

¹⁸ Degli Stati centro-asiatici il Turkmenistan ha assunto dal 2005 lo *status* di membro associato alla CIS rinunciando allo *status* di membro pieno.

¹⁹ *Charter of the Collective Security Treaty Organization*, Chisinau, 27.10.2002, che integra il *Treaty on Collective Security*, Tashkent, 15.9.1992. Fra i Paesi membri: Russia, Bielorussia, Armenia, Kazakistan, Kirghizistan e Tagikistan, solo gli ultimi tre rilevano ai nostri fini. Non vi aderiscono, fra i Paesi dell’Asia centrale, Turkmenistan e Uzbekistan e le repubbliche caucasiche di Georgia e Azerbaigian; cfr. R. Weitz, *The Collective Security Treaty Organization*, in *Russian Analytical Digest* (RAD), ETH Zürich, n. 152, 21 luglio 2024, p. 2.

²⁰ Nel gennaio 2022 le truppe della CSTO sono intervenute in Kazakistan per contribuire a “reprimere” una rivolta contro il governo in carica. Si tratta del primo e unico intervento della CSTO che, peraltro, non è intervenuta a sostegno dell’Armenia nel suo storico conflitto con l’Azerbaigian; v. P. Pennetta, *La Collective Security Treaty Organization e l’intervento in Kazakistan*, in *OSORIN*, 11 febbraio 2022.

²¹ Il 28 novembre 2024 ad Astana si è tenuta una sessione del *Collective Security Council* della CSTO, cui non ha partecipato il Primo Ministro armeno. Sono state approvate una *Declaration* e uno *Statement* sull’ottantesimo anniversario della vittoria della guerra patriottica, nonché decisioni relative a i) *Targeted Interstate Programme of CSTO to Reinforce the Tajik-Afghan Border*, ii) *Further Strengthening Allied Relations within the CSTO*, iii) *List of Standard Modern and Advanced Weapons Systems, Military and Special-Purpose Equipment for Collective Rapid Deployment Forces of Central Asia Collective Security Region*.

²² Alla EAEU, istituita con il *Treaty on the Eur-Asian Economic Union*, Astana, 29.5.2014, aderiscono Russia, Bielorussia, nonché Armenia, Kazakistan e Kirghizistan; tali Stati, per un verso, “temono” l’influenza politica russa e, per un altro, non sembrano “soddisfatti” dei risultati economici, minori delle aspettative R. Weitz, *The Customs Union and Eurasian Union: A Primer*, <https://api.semanticscholar.org/corpus> ID:2018-21992, 2014, p. 2.

²³ *Treaty on the establishment of the Eurasian Economic Community*, Astana, 10.10.2000, oggetto di modifiche e integrazioni con i Protocolli del 25.1.2006 e del 6.10.2007 e successivamente *de facto* sostituito dalla EAEU. Vi si prevedeva il voto ponderato che assegnava *de facto* alla Russia il diritto di veto.

²⁴ *Nakhchivan Agreement on the Establishment of the Cooperation Council of Turkic Speaking States*, Nakhchivan, 3.10.2009, cui aderiscono, oltre a tre Paesi centro-asiatici (Kazakistan, Uzbekistan, Kirghizistan), anche l’Azerbaigian e, ovviamente, la Turchia; in dottrina cfr. S.R. Karluk, S. Küçüksakarya, *Turkey’s Relations with the Central Asia Countries and European Union*, in *Economics World*, 2015, p. 186.

a pieno titolo Kazakistan, Kirghizistan e Uzbekistan, mentre il Turkmenistan vi assume il ruolo di osservatore²⁵.

Nel merito, occorre sottolineare come nessuna delle organizzazioni regionali di cui si è appena detto, abbia sinora conseguito risultati particolarmente degni di nota. Infine, va osservato l'interesse crescente dei Paesi arabi del Golfo, espresso nel primo Summit fra Paesi dell'AC e il *Gulf Cooperation Council* (GCC) del luglio 2023²⁶.

In proposito va realisticamente rilevato come i Paesi dell'AC non abbiano al momento alcun interesse ad alienarsi i vicini geografici: in primo luogo Russia, Cina e le forme associative, più o meno forti, ispirate da questi Stati. Gli Stati centro-asiatici cercano piuttosto (individualmente e, in potenza, collettivamente) di definire pragmaticamente un riaggiustamento delle loro storiche relazioni con la Russia, approfittando dei rinnovati rapporti con altri soggetti (Cina, Turchia, USA, Iran, etc.), con l'UE e, come appena visto, anche con il GCC. In tale logica, la molteplice partecipazione dei Paesi centro-asiatici a diverse forme associative, nonché i rapporti con singoli Stati e organizzazioni regionali, mirano a garantire, nella citata prospettiva multivettoriale, la massimizzazione dei profitti e la riduzione di "storiche e nuove dipendenze".

3. *Caratteristiche, storiche e attuali, della cooperazione regionale centro-asiatica.* – Si è accennato come ciascuno dei cinque Stati dell'Asia centrale risulti caratterizzato da peculiarità proprie, sì che appare improprio, pur in presenza di interessi comuni, ipotizzare l'esistenza di una identità comune e si è già indicata l'AC come l'area regionale meno integrata del mondo²⁷. Invero, nel periodo 1994-2004, diverse forme di cooperazione soprattutto in materia economica sono state create, ma esse non hanno avuto successo e particolarmente significativa in tal senso appare l'effimera esistenza della *Central Asia Cooperation Organization*²⁸. Egualmente poco produttive sono state le iniziative relative alla creazione di consorzi regionali in materia di «hidropower and power management, transportation construction and other sectors»²⁹.

²⁵ In una prospettiva storico-culturale, le affinità linguistiche fra Iran e Tagikistan consentono al primo di esercitare la sua influenza in Asia centrale.

²⁶ *GCC-Central Asia Summit Joint Statement*, Jeddah, 19.7.2023, su cui cfr. J. R. Heckenthaler, *Central Asia' Shifting Regional Dynamics*, in *DGAP Policy Brief*, n. 22, ottobre 2024, p. 6. Il prossimo Summit è previsto nel corso del 2025.

²⁷ Per una accurata, pur se non recente, ricostruzione delle problematiche relative alla cooperazione in AC, cfr. M. Rakhimov, *Internal and external dynamics of regional cooperation in Central Asia*, in *Journal of Eurasian Studies*, 2010, p. 95, nonché, più di recente, S. Krapohl, A. Vasileva-Dienes, *The region that isn't: China, Russia and the failure of regional integration in Central Asia*, in *Asia-Europe Journal*, 2020, p. 347; Y. Baidarov, *Barriers and bridges for the formation of regional identity in Central Asia*, Central Asian Bureau for Analytical Reporting, CABAR, 16 gennaio 2023; P. Duarte, *Regionalismo in Asia Central: un balance*, in *Foro Internacional*, 2015, n. 4 (reperibili in rete).

²⁸ *Trattato fra Kazakistan, Kirghizistan, Uzbekistan e Tagikistan per la costituzione dell'Organizzazione di Cooperazione Centro Asiatica*, Almaty, 28.2.2002, vedilo in traduzione italiana in P. Pennetta, *Il regionalismo multipolare asiatico*, Torino, 2003, p. 411. Anche alla CACO, peraltro preceduta da altre iniziative parziali (*Common Economic Space*, Cholpon Ata, 30.4.1994), non aveva aderito il Turkmenistan; S. Meister, J. Heckenthaler, *op. cit.*, p. 9. Lo scioglimento della CACO è avvenuto nel 2005 su sollecitazione russa, con l'obiettivo primario di ricomprensione il Kazakistan nell'EURASEC.

²⁹ D. Aben, *op. cit.*, p. 59, ove il riferimento alla *Conference for Interaction and Confidence-Building Measures in Asia* (CICA), sorta su iniziativa kazaka, e alla *Central Asia Nuclear-Weapon-Free Zone* (CANWFZ), d'iniziativa uzbeke.

Solo di recente si è ipotizzata la ricerca di una comune identità e di una cooperazione esclusivamente centro-asiatica³⁰. Nel 2017 è stata così istituita, su iniziativa dell'Uzbekistan, la Riunione consultiva dei Capi di Stato dell'Asia Centrale³¹, il cui più recente sesto Summit è stato tenuto ad Astana, il 9 agosto 2024³². Sin dalla sua nascita si è operato con continuità nelle riunioni collettive apicali pur se gli Stati centro-asiatici hanno conservato (e quasi preferito) la tradizionale dimensione bilaterale della cooperazione³³. Di assoluto rilievo nella dimensione più ampia ora assunta, è la metodologia della consultazione, del consenso e dell'informalità e, in una rafforzata reciproca fiducia intra-regionale, la ricerca di una identità comune³⁴. L'unità e la cooperazione nell'area appare indispensabile per assicurare, in primo luogo, stabilità politica, sicurezza militare e sviluppo economico per tutti e fra tutti gli Stati centro-asiatici³⁵. Invero, sinora nella dimensione regionale, non sono stati realizzati risultati concreti, ma il miglioramento delle relazioni "personali" fra i Presidenti ha contribuito alla soluzione di talune controversie di carattere bilaterale. Particolarmente proficuo è stato il citato Summit di Astana³⁶, ove un ruolo di sollecitazione all'integrazione regionale è stato svolto dal Presidente del Kazakistan³⁷. Fondamentale per gli Stati centroasiatici appare lo sviluppo della cooperazione al fine di non essere relegati a mere pedine delle manovre strategiche delle grandi potenze, così mirando al rafforzamento della sovranità ad un tempo individuale e collettiva. Sinora non si è giunti, per le riserve di Tagikistan e Turkmenistan, alla sottoscrizione da parte di tutti i Paesi dell'area dell'auspicato *Agreement on Friendship, Good-Neighborliness and Cooperation for Development of*

³⁰ Circa il ruolo di Stato leader rileva il contrasto fra Kazakistan e Uzbekistan come può cogliersi dalle diverse iniziative di cui alla nota precedente, cfr. S. Meister, J. Heckenthaler, *op. cit.*, p. 8. Peraltro, A. Sitenko, *op. cit.*, p. 2, fa riferimento ad un trattato bilaterale del 2022 che porterebbe alla creazione di una leadership congiunta analoga all'asse franco-tedesco nel processo di integrazione comunitario; così anche, S. Kushkumbayev, A. Nuriddenova, *Can Central Asia Deepen Multilateral Cooperation Without Institutionalization?*, in *The Diplomat*, 12 agosto 2024, p. 5. Sul ruolo dell'Uzbekistan, cfr. F. Diamalov, *Regional Cooperation in Central Asia: Vision from Uzbekistan*, Central Asian Bureau for Analytical Reporting, CABAR, 24 novembre 2022 (reperibile in rete).

³¹ Agli ultimi due Summit hanno partecipato, oltre ai Presidenti centro-asiatici, in qualità di ospiti d'onore, il Presidente dell'Azerbaigian e *the Head of the UN Regional Centre for Preventive Diplomacy for Central Asian Countries*.

³² In tale occasione fra i documenti approvati, vi è *Conception of Regional Cooperation until 2040*, citato in F. Tolipov, *One Step Forward, Half Step Back: The Sixth Consultative Meeting of Central Asian Leaders*, in *Analytical Articles*, 3 ottobre 2024, non reperibile in rete.

³³ Fra le "soluzioni" realizzate su base bilaterale, cfr. la sottoscrizione, il 21.2.2025, dell'*Agreement on Border Delimitation* fra Kirghizistan e Tagikistan, che contribuisce a porre fine ad una complessa controversia sorta nel 2021 e oggetto di scontri armati; cfr. *Eurasia Daily Monitor*, 12 marzo 2025. Un accordo analogo era stato firmato fra Kirghizistan e Uzbekistan nel gennaio del 2023. Inoltre, nel marzo 2025 è stato ufficialmente stabilito un regime di libero scambio fra Uzbekistan e Turkmenistan a partire da un preesistente accordo fra i due Stati. Cfr. A. Sitenko, *op. cit.*, p. 2, in relazione alla conclusione di accordi bilaterali.

³⁴ Cfr. F. Costa Buranelli, *Central Asian Regionalism After the 5th Leaders' Meeting*, in *The Diplomat*, 19 settembre 2023, pp. 6-7, che fa riferimento ad una istituzionalizzazione con la creazione del *Council of National Coordinators for Consultative Meeting of the Heads of State of Central Asia* con competenze di valutazione dell'implementazione nazionale delle decisioni dei Leaders. Nella stessa direzione si sono programmate e poi tenute riunioni a livello ministeriale. Cfr. anche G.G. da Conceição, *A "liderança" regional do Uzbequistão e as Reuniões Consultivas de Chefes de Estado da Ásia Central: progresso ou estagnação?*, in *Observatório de Regionalismo*, 21 agosto 2024.

³⁵ F. Costa Buranelli, *op. cit.*, pp. 10-11; ulteriore obiettivo è quello di affrontare congiuntamente i problemi ambientali e climatici, in parte ereditati del passato regime sovietico.

³⁶ Sul sesto Summit, oltre F. Costa Buranelli, *op. cit.*, e F. Tolipov, *op. cit.*, cfr. S. Kushkumbayev, A. Nuriddenova, *op. cit.*, pp. 3-5, ove il riferimento ad «a web of bilateral treaties» ispirati dal Kazakistan.

³⁷ K.-J. Tokayev (presidente kazako), *The Renaissance of Central Asia: Towards Sustainable Development and Prosperity*, in *Astana Times*, 31 marzo 2025.

Central Asia ma si è comunque proceduto ad una parziale istituzionalizzazione dei livelli più bassi della cooperazione interstatuale³⁸ e alla definizione di attività comuni attuali e di prospettiva³⁹.

In buona sostanza, la “nuova” cooperazione centro-asiatica mira, nella dimensione interna, ad affrontare congiuntamente problematiche comuni mentre, nella proiezione esterna⁴⁰, intende sfruttare le differenze fra le maggiori potenze “prossime” (Russia, Cina), così garantendo che nessun attore anche esterno (USA, Turchia, Iran, etc.) possa esercitare il monopolio dell’influenza sulla regione⁴¹. Tale ricerca di una identità comune, se non riesce ad escludere, tende a limitare l’influenza dei vicini poderosi con cui i cinque Stati centro-asiatici, comunque, intendono conservare buone relazioni. Peraltro, l’invasione russa dell’Ucraina ha in qualche modo reso più sensibili le Repubbliche centro-asiatiche alla tutela della loro sovranità⁴², anche se esse hanno guadagnato significativamente nei rapporti commerciali con la Russia operando come «hub for the re-export of sanctioned goods» sia occidentali che cinesi. Occorre comunque sottolineare come, pur nel raffreddamento dei rapporti con la Russia, gli Stati centroasiatici non abbiano ancora un interesse immediato né, soprattutto, la capacità reale di ridurne significativamente il peso⁴³.

4. *Evoluzione storica dei rapporti fra UE e Paesi dell’Asia centrale.* – Sulla base di quanto osservato, appare opportuno prendere atto come i Paesi centro-asiatici valutino i rapporti con l’UE come «to be just another key partner among several»⁴⁴. Parzialmente diverso nel tempo appare l’interesse dell’UE per l’AC, che a lungo è stato caratterizzato dalla mancanza di supporto politico e di interesse economico, nonché dall’assenza di un reale coordinamento fra gli Stati UE⁴⁵. Tali elementi appaiono ora presenti, in primo luogo per l’attivismo della Germania⁴⁶, ma soprattutto, dopo l’aggressione russa all’Ucraina, per l’interesse dell’intera Unione alla diversificazione delle fonti energetiche e delle connesse linee di comunicazione e trasporto⁴⁷. Ne consegue, in una visione

³⁸ F. Costa Buranelli, *op. cit.*, pp. 8-10.

³⁹ S. Kushkumbayev, A. Nuriddenova, *op. cit.*, ove il riferimento a riunioni dei ministri dell’energia e dei trasporti che avrebbero preceduto il Summit centro-asiatico; si veda anche F. Costa Buranelli, *op. cit.*

⁴⁰ N. Drost *et al.*, *op. cit.*, p. 11.

⁴¹ D. Aben, *op. cit.*, p. 60.

⁴² Sulle reazioni all’invasione dell’Ucraina, cfr. S. Hedlund, *Central Asia is coming into its own*, GIS, 26 gennaio 2025, ove si “accenna” allo spostamento di truppe kazache a protezione del confine con la Russia, area ove maggiore la presenza di cittadini kazachi russofoni; cfr. ancora R. Heckenthaler, *op. cit.*, pp. 2-4, e J.B. Murtazashvili, T. Umarov, *Nobody’s Backyard: A Confident Central Asia*, Carnegie Endowment for International Peace, 5 settembre 2024. Sulla posizione del Kazakistan rispetto a Russia e Cina, cfr. R. Weitz, *Sino-Russian Interactions Regarding Kazakhstan*, Hudson Institute, Policy Memo, marzo 2025.

⁴³ S. Meister, J. Heckenthaler, *op. cit.*, pp. 7-9.

⁴⁴ J. Heckenthaler, *op. cit.*, p. 7.

⁴⁵ S. Meister, J. Heckenthaler, *op. cit.*, p. 2, che auspicano anche un maggior coordinamento delle politiche dell’UE.

⁴⁶ S. Meister, J. Heckenthaler, *op. cit.*, p. 8. Segnali importanti della presenza europea nell’area sono state l’istituzione di rappresentanze diplomatiche in loco e, nella prospettiva europea, la creazione di un *annual human rights dialogue* con tutti i Paesi centroasiatici.

⁴⁷ Oltre agli autori già citati, per una valutazione politico-economica in una prospettiva di cooperazione allo sviluppo, si veda L. Andersone, *EU Cooperation Programmes for Central Asia: New Challenges and Responses*, in *Studia Europejskie – Studies in European Affairs*, 2024, p. 247, e Z. Arynov, *Changing Perceptions of the European Union in Central Asia*, in *L’Europe en Formation (L’Asie centrale et le Caucase du Sud: l’engagement de l’UE et perspectives regionales)*, 2018, n. 385, pp. 61-73. In passato è stata realizzata una attività comune fra UE e Consiglio d’Europa: *Joint Programme “Central Asia Rule of Law Programme” 2020-2024*.

strategica di medio-lungo termine, il sostegno da parte dell'UE ad attività comuni di dimensione regionale così, indirettamente, favorendo la possibilità degli Stati dell'AC di rendersi meno dipendenti dai partners tradizionali, in primo luogo dalla Russia⁴⁸.

Come anticipato, non è possibile in questa sede valutare analiticamente tutti i successivi passaggi che, nel tempo, hanno definito, i rapporti instauratisi fra i Paesi centro-asiatici e l'UE. Invero, a lungo, l'interesse dell'Unione è stato limitato, e solo relativamente di recente (2007) è stata elaborata una prima parziale *Strategy on Central Asia*⁴⁹, oggetto di ulteriore approfondimento nel 2019 con la *New Strategy on Central Asia*⁵⁰. In questo quadro si è istituito il *EU-Central Asia High-Level Political and Security Dialogue*, iniziato nel 2013 a Bruxelles e che opera con riunioni annuali⁵¹.

Sin dalla loro istituzione, i rapporti UE-AC si sono articolati in una “prospettiva comune” e in relazioni specifiche con i singoli Stati centro-asiatici formalizzate con la conclusione di singoli *Partnership and Cooperation Agreements - PCA*⁵², il cui contenuto, pur analogo, poteva variare in relazione al singolo Stato. Nella medesima dimensione bilaterale e in una visione di prospettiva, si è ipotizzato un rafforzamento nel tempo della cooperazione con la conclusione di ulteriori singoli *Enhanced Partnership and Cooperation Agreements-EPCA*. Tale processo dinamico ha incontrato evidenti difficoltà sia nella fase negoziale di definizione dei contenuti sia in quella di ratifica dei singoli trattati, anche in ragione della posizione critica del Parlamento europeo e di alcuni Stati UE (si tratta di accordi misti). Pertanto, al momento, è in vigore quale *EPCA* solo il trattato con il Kazakistan⁵³, mentre sono in vigore dei *PCAs* di contenuto più ridotto con Kirghizistan⁵⁴, Uzbekistan⁵⁵ e Tagikistan⁵⁶. Una sollecitazione alla conclusione delle singole fasi negoziali si è avuta in occasione del Summit di Samarcanda, ove si è potuto leggere che l'*EPCA* con il Kirghizistan è stato sottoscritto (ma non ratificato) il 25.6.2024, mentre quelli con l'Uzbekistan e con il Tagikistan lo saranno rispettivamente nel corso del 2025 e del 2026⁵⁷. In tale quadro estremamente differenziato, ancora una volta, del tutto particolare risulta la posizione del Turkmenistan, con cui è in vigore un trattato

⁴⁸ A. Matveeva, *op. cit.*, p. 8.

⁴⁹ 2007 *First Strategy on Central Asia*, cui ha fatto seguito l'approvazione delle *Council conclusions in the EU Strategy for Central Asia*, 22.6.2015. Per la prima documentazione, cfr. *The European Union and Central Asia. The new partnership in action*, a cura del Segretariato generale del Consiglio, Bruxelles, 2009. Tali prime prudenti iniziative risultano, singolarmente, quasi ignorate nella documentazione dell'UE.

⁵⁰ *Council Conclusions on the New EU Strategy on Central Asia*, 17.6.2019, 5.12.2017. Cfr. altresì le *Council Conclusions on the EU Strategy for Central Asia*, 19.6.2017, che risultano sostanzialmente superate dalla *Strategy* del 2019, considerata *de facto* il momento iniziale della cooperazione fra UE e Asia centrale. Cfr. S.E. Cornell, S.F. Starr, *A Steady Hand: The EU 2019 Strategy & Policy Toward Central Asia*, Washington D.C., novembre 2019, e, ancora, *The EU strategy for Central Asia: Towards a new momentum*, EP Briefing, EPRS, aprile 2024.

⁵¹ Il più recente incontro è l'11th *EU-Central Asia High-Level Political and Security Dialogue*, Bruxelles, 5.6.2024.

⁵² K. Yunusov, *Partnership and Cooperation Agreements of the European Union with Central Asian Countries*, in *Studii Europene (SSOAR)*, 2014, p. 918.

⁵³ Si tratta dell'*Enhanced Partnership and Cooperation Agreement (EPCA)*, Astana, 21.12.2015 (in vigore dal 1.3.2020), ove si prevede un *EU-Kazakhstan Cooperation Council* (da ultimo, il 14.10.2024 è stato tenuto il 21st meeting). Sono in corso negoziati su temi specifici per ulteriori approfondimenti della cooperazione.

⁵⁴ Al momento è in vigore con il Kirghizistan il *PCA* firmato a Bruxelles il 9.2.1995 ed entrato in vigore 1.7.1999. Del nuovo *EPCA*, sottoscritto a Bruxelles il 25.6.2024 (di cui al *Joint communiqué* di cui alla nota 83) non è noto il testo.

⁵⁵ Con l'Uzbekistan il *PCA*, firmato a Firenze nel 1996, è in vigore dal 1999.

⁵⁶ Con il Tagikistan è in vigore dall'1.1.2010 il *PCA* dell'11.10.2004.

⁵⁷ *UE-CA joint declaration 2025*, p. 3, sub 10, e p. 10.

commerciale *ad interim*, in quanto non si è ancora giunti alla ratifica e all'entrata in vigore del PCA⁵⁸; tuttavia, a Samarcanda si prende atto dell'impegno del Turkmenistan «for enhancing the legal framework of its bilateral relations with the EU»⁵⁹. In proposito si ricorda come in passato la posizione del PE sia risultata alquanto critica sul contenuto del PCA concluso con il Turkmenistan.

Come detto, non appare possibile una analisi del contenuto dei diversi documenti che, nel tempo, hanno portato alla definizione dell'attuale strategia complessiva UE-AC. Pertanto, ci si limiterà a definirne il quadro generale e a ripercorrerne i passaggi. Si valuteranno i più recenti contenuti e, al di là della retorica politico-diplomatica, si concentrerà l'attenzione sulla *ratio* che ha portato al Summit di Samarcanda, così sottolineandone novità e apparenti contraddizioni. Va, ancora una volta, ricordato il carattere *multi-vettoriale* delle relazioni esterne dei Paesi centro-asiatici e come si proceda a “trattare” contemporaneamente con differenti soggetti esterni ponendoli quasi in “concorrenza” fra di loro. In tale quadro la cooperazione UE-AC mira, realisticamente, a contribuire al superamento delle differenze strutturali con i Paesi centroasiatici e al rafforzamento della cooperazione regionale, sì che gli Stati centro-asiatici possano operare congiuntamente e porsi come alternativa collettiva, in particolare nei rapporti con Russia e Cina⁶⁰.

Nello specifico delle relazioni, ad un tempo collettive e individuali, fra UE e AC emerge come l'Unione sia il più grande investitore dell'Asia centrale e il secondo partner commerciale anche se, coerentemente con l'approccio multivettoriale, i Paesi centro-asiatici ritengono talora più conveniente, politicamente ed economicamente, la cooperazione con Russia, Cina e altri Stati (Turchia, Iran, India, Paesi del Golfo). Fra il 2021 e il 2024 l'UE ha impegnato per iniziative in materia di cooperazione e integrazione regionale 140 milioni di euro per iniziative relative al rafforzamento della sicurezza, materie sanitarie (Coronavirus), rafforzamento del commercio e degli scambi in materia di educazione⁶¹. Invero, come anticipato, nel dialogo UE-AC rilevano importanti differenze strutturali delle due aree, in particolare nella *governance*, nello Stato di diritto, nel ruolo della società civile e nella tutela dei diritti umani e delle libertà fondamentali⁶². In tale problematico contesto la strategia dell'UE mira a istituire una più forte (anche se evidentemente non esclusiva) partnership con i Paesi centro-asiatici e sviluppare «a more

⁵⁸ Si tratta dell'accordo *ad interim* in materia commerciale con il Turkmenistan del 24.5.1998, entrato in vigore nell'agosto 2010. Il PCA è da tempo sottoscritto e ancora in corso di ratifica presso il PE e i parlamenti nazionali.

⁵⁹ *UE-CA joint declaration 2025*, p. 8. Il Turkmenistan, particolarmente ricco di materie prime, è considerato un potenziale fornitore di gas per l'intera Europa e, a tal fine, si ipotizza l'instaurazione di un dialogo bilaterale preferenziale.

⁶⁰ B. Mustafayev, *Central Asia – European Union: Towards a Strategic Partnership*, in *Euronews*, 31 marzo 2025, p. 2, ove si rileva come l'approccio strategico dell'UE nei confronti dell'AC, consideri l'area collettivamente come un attore indipendente delle relazioni internazionali e non come mera zona cuscinetto fra est e ovest. Cfr. ancora J.B. Murtazshvili, T. Umarov, *op. cit.*

⁶¹ A. Matveeva, *op. cit.*, pp. 9-10.

⁶² S. Meister, J. Heckenthaler, *op. cit.*, p. 2, sottolineano come l'UE «is setting its own norms and standards and tries to expand them to other countries». Invero i Paesi centroasiatici, con l'eccezione del Kirghizistan, costituiscono autocrazie definite “*Superpresidential Systems*” e il sistema autoritario “russo” costituisce il modello sia politico che giuridico, tuttavia, pur se tale Stato rimane «a partner and a role model for ruling elites, CA societies are progressing faster in distancing themselves from Russia».

resilient, prosperous and closely interconnected economic and political space»⁶³, così mirando a garantire, in un difficile equilibrio, anche gli interessi dell'UE, oltre che i valori e i principi⁶⁴. È peraltro agevole comprendere come tale approccio collida con quello di alcuni Stati – Russia, Cina, ma anche USA, India, Turchia, Iran, etc. –, portatori di interessi particolari sia politici che economici e non sempre altrettanto “attenti” ai valori e principi democratici e dello Stato di diritto⁶⁵.

5. *Premesse del Summit del 2025, in particolare il 19th Ministerial Meeting del 2023 e il 20th Ministerial Meeting del 2025.* – Si è anticipato come i rapporti UE-AC siano stati tenui e discontinui, non supportati da reali interessi economici e da una precisa volontà politica e si è detto come la prima strategia definita nel 2007⁶⁶ abbia avuto dei seguiti assai ridotti⁶⁷. Successivamente, sulla base di una elaborata proposta della Commissione⁶⁸, è stata approvata nel 2017 la *New Strategy*, poi meglio specificata nel 2019⁶⁹. Tale *New Strategy* si articola in programmi specifici e si caratterizza per la definizione di singoli programmi tematici⁷⁰, ma in realtà le si è dato un seguito assai ridotto. Realisticamente deve riconoscersi come, in presenza di “democrazie fragili” e di interessi economici non significativi, non vi era un reale interesse dell'Unione a impegnarsi con decisione nella cooperazione bilaterale con l'AC.

Un primo parziale ma significativo salto di qualità nel dialogo UE-AC si realizza con il vertice bilaterale tenuto a livello di Presidenti ad Astana nell'ottobre 2022, ove è stato approvato il *Joint press communiqué by Heads of State of Central Asia and the President of the European Council*⁷¹. Tale primo incontro, tenuto significativamente dopo l'aggressione russa all'Ucraina, ha visto la partecipazione di C. Michel, Presidente del Consiglio europeo, e dei Capi di Stato centroasiatici e ha portato all'apertura di un più stretto dialogo bi-regionale e alla condivisione (almeno formale) di «shared values and mutual interests»⁷². Il successivo incontro bilaterale UE-AC con il Presidente del Consiglio europeo è stato tenuto a Cholpon Ata nel 2023⁷³ e ha rappresentato un ulteriore approfondimento del rapporto bilaterale fra UE e AC. In tale occasione già si delinea un

⁶³ Così nel documento informativo *European Union External Service- Region Central Asia*, Bruxelles, 2024. Vedi ancora R. Shreeves et al., *The EU strategy on Central Asia: Toward a new momentum?*, European Parliamentary Research Service, Bruxelles, aprile 2024.

⁶⁴ S. Meister, J. Heckenthaler, *op. cit.*, pp. 10-13.

⁶⁵ A. Matveeva, *op. cit.*, pp. 6-8.

⁶⁶ 2007 *Council EU and Central Asia strategy for a new partnership (First Strategy on Central Asia)*.

⁶⁷ *EU-Central Asia Conference on “Global Donors for Sustainable Development”*, Samarkand, 18.11.2011; 22.6.2015 *Council conclusion on the EU Strategy on Central Asia* e 19.6.2017 *Council conclusion on the EU Strategy for Central Asia*.

⁶⁸ La proposta della Commissione, espressa nella *Joint Communication to the European Parliament and the Council. The EU and Central Asia: New Opportunities for a Stronger Partnership*, Bruxelles, 15.5.2019. JOIN (2019) 9 final, ipotizzava la concentrazione delle risorse su un numero limitato di settori.

⁶⁹ 17.6.2019 *Council conclusion on the New EU Strategy on Central Asia*, si approva anche *Joint Communication on “The EU and Central Asia: New Opportunities for a Stronger Partnership”*.

⁷⁰ Si tratta di programmi specifici relativi a *EU-Central Asia Civil Society Forum* dal 2019; *Central Asia COVID 19 Crisis Response Solidarity Programme* da luglio 2020.

⁷¹ *Joint press communiqué by Heads of State of Central Asia and the President of the European Council*, Astana, 27.10.2022. Tale comunicato, peraltro assai prudente (3 pagine), indica i valori e gli interessi condivisi e l'ampio spettro delle possibili forme di cooperazione.

⁷² *Joint press communiqué by Heads of State ... 2022*, cit., p. 1.

⁷³ *Joint press communiqué by the Heads of State of Central Asia and the President of the European Council*, Cholpon Ata, 2.6.2023.

significativo ampliamento delle materie della cooperazione e si rinvia alla successiva riunione a livello ministeriale per una loro più concreta definizione⁷⁴.

Il rinnovato (e quasi necessitato) interesse dell'UE nei confronti dell'AC è formalizzato nell'incontro ministeriale tenuto in Lussemburgo nell'ottobre 2023, che ha portato ad un decisivo salto di qualità nella cooperazione fra le due aree. In tale occasione si è approvato un denso Comunicato congiunto relativo al 19th *Ministerial Meeting*⁷⁵ ma, soprattutto, rileva la collegata *Joint Roadmap*. Infatti, nel *Joint Communiqué*, si specifica come «The roadmap outlines a comprehensive and ambitious framework for enhanced cooperation, fostering a stronger and more dynamic partnership for prosperity and sustainability»⁷⁶. Coerentemente la *Joint Roadmap for Deepening Ties between the EU and Central Asia*⁷⁷ definisce in maniera ampia e articolata i contenuti sostanziali della nuova strategia di cooperazione⁷⁸. Il nuovo approccio si articola in 5 *Key areas*, relative a: i. *Deepening the inter-regional political dialogue and cooperation*; ii. *Enhancing economic ties, trade and investment*; iii. *Engaging on energy, climate-neutral economy, connectivity under Global Gateway and cooperating on the European Green Deal*; iv. *Addressing common security challenges*; v. *Strengthening people-to-people contacts and mobility*⁷⁹. La stessa *Joint Roadmap* puntualizza, per ciascuna delle cinque *key areas*, le singole azioni da realizzare, cui le parti ci si impegnano a dare seguito. Nel complesso, si tratta di ben 79 puntuali azioni..., tanto numerose e ampie da domandarsi se esse saranno mai concretamente realizzabili!

Tale rinnovato quadro dei rapporti bilaterali UE-AC si realizza attraverso il metodo del dialogo. In primo luogo, dialogo istituzionalizzato, *meeting* fra i più alti rappresentanti politico-istituzionali (Presidenti, Ministri, alti funzionari, etc.), ma anche dialoghi in materia di diritti umani, società civile, mondo imprenditoriale, etc., mirando ad un *active involvement of civil society*, *civil society Forum*, *economic forum platform*). Tutto ciò, per un verso, consente di affrontare problematiche sensibili al più alto livello, aspetto cruciale in ragione della natura politica centralizzata nella regione e, per altro verso, comporta il coinvolgimento degli ambienti “*comunque*” interessati alla cooperazione bi-regionale (mondo economico, società civile, mass media, etc.). Tali incontri possono costituire gli strumenti per promuovere una trasformazione politica e sociale nella regione rafforzando il ruolo della società civile e sviluppando lo Stato di diritto. UE e AC hanno il comune interesse a limitare la loro dipendenza dalla Russia per quanto riguarda soprattutto le fonti energetiche e le infrastrutture di comunicazione, oltre che in materia

⁷⁴ Nel *Joint press communiqué by Heads of State ... 2023*, cit., pp. 1-2 si sottolinea l'importanza dei *EU – CA dialogues and platforms* (*Economic Forum, Civil Society Forum, High-Level Conference on Environment and Water Resources*, etc.).

⁷⁵ *Joint Communiqué of the 19th EU-Central Asia Ministerial Meeting*, Luxembourg, 23.10.2023. Al meeting hanno partecipato i ministri degli esteri dei Paesi centro-asiatici e quelli dell'UE, l'alto rappresentante e il commissario europeo competente.

⁷⁶ Così al punto 4 del 19th *EU-Central Asia Ministerial Meeting*..., cit., che continua: «It encompasses various key areas, including inter-regional political dialogue and cooperation, enhancing trade and economic ties, engaging on energy, climate neutral economy and connectivity, addressing common security challenges, and strengthening people-to-people contacts and mobility».

⁷⁷ *Joint Roadmap for Deepening Ties between the EU and Central Asia*, Luxembourg, 23.10.2023 14587/23 COEST 575.

⁷⁸ A. Sitenko, *op. cit.*, p. 3.

⁷⁹ *Joint Roadmap for Deepening*..., cit.

di sicurezza. Rispetto a tale volontà dell'approfondimento dei rapporti fra UE e AC, sinora i Paesi dell'AC hanno avuto un atteggiamento misto, che ha comportato, nei confronti della Russia, una combinazione di distanziamento e cooperazione⁸⁰.

È di tutta evidenza come quanto definito a Lussemburgo nel 2023 costituisca una svolta decisiva nei rapporti fra UE e AC che, come si vedrà, troverà la sua “ratifica ufficiale” nei successivi incontri ministeriali e nel Summit del 2025. Su tale rinnovata strategia dell'UE per l'Asia centrale si è espresso anche il PE in un'articolata risoluzione approvata nel gennaio 2024⁸¹ ove, coerentemente ma, forse, ottimisticamente, si «chiede di subordinare l'assistenza e il sostegno al bilancio offerti dall'Ue agli Stati dell'Asia centrale a parametri di riferimento concreti relativi ai progressi nell'ambito delle riforme democratiche, della tutela dei diritti umani, dello Stato di diritto e dello sviluppo sostenibile»⁸².

La nuova strategia della cooperazione UE-AC delineata nel 2023 prevedeva un innalzamento del livello politico della cooperazione con la tenuta formale del Primo Summit bi-regionale che, previsto per il 2024, è stato tenuto nell'aprile 2025. In funzione di tale formale *upgrading* è stata tenuta, nel marzo 2025, una riunione dei Ministri degli esteri (dei Paesi centroasiatici) e dell'Alto rappresentante per gli affari esteri e la sicurezza per l'UE⁸³. In tale sede si ricordano le *5 Key areas of the Joint Roadmap* e se ne sottolineano i progressi, indicando altresì il contenuto sostanziale dell'imminente Summit strategico bilaterale⁸⁴.

6. *Il Summit EU-AC del 4-5 aprile 2025.* – Al primo Summit EU-AC hanno partecipato il Presidente del Consiglio europeo, la Presidente della Commissione e i cinque Capi di Stato centro-asiatici. Si tratta di un momento politicamente apicale e mediaticamente rilevante, che si collega direttamente con il mutamento del contesto globale e con la necessità per l'UE di diversificare i fornitori di risorse energetiche a seguito della crisi dei rapporti con la Russia. Basti ricordare il c.d. *Middle Corridor* transcaucasico, via di collegamento strategico che consente di “evitare” il *Northern Corridor* e il passaggio nel territorio russo⁸⁵. Nella medesima logica si pone il sostegno dell'Unione al nascente regionalismo centro-asiatico, al fine di contribuire a creare una autonoma identità regionale centro-asiatica.

In occasione del Summit di Samarcanda, dopo l'apertura dal Presidente del Consiglio europeo⁸⁶, è stato approvato un documento di indubbio rilievo politico. Si tratta della già citata *Joint Declaration 2025* che, per quanto riguarda i contenuti, riprende, in maniera abbastanza sintetica (5 pagine, ovvero 20 punti), quanto già oggetto di preventivo consenso fra le parti. Così si indicano nell'*Annex alla joint declaration*, i *Deliverables in*

⁸⁰ S. Meister, J. Heckenthaler, *op. cit.*, pp. 2-3.

⁸¹ *Risoluzione del Parlamento europeo del 17 gennaio 2024 sulla strategia dell'UE per l'Asia centrale* (2023/2106(INI)), 17.1.2024.

⁸² Ivi, p. 4, sub14.

⁸³ *Joint Communiqué of the 20th EU-Central Asia Ministerial Meeting*, Ashgabat, 27.3.2025.

⁸⁴ Ivi, pp. 2-11. Va osservato come tale comunicato congiunto sia più ampio e articolato del Summit che seguirà.

⁸⁵ M. Aslanov, A. Komilov, *Central Asia: The Once and Future Hearth of Eurasia*, in *Geopolitical Monitor*, 3 luglio 2024, pp. 2-3.

⁸⁶ *Remarks by President A. Costa at the plenary session on the first EU – Central Asia Summit*, Samarkand, 4.4.2025.

Sectoral Cooperation che, in perfetta coerenza con quanto maturato nel corso del tempo, si aprono con il richiamo alla *Joint Roadmap for Deepening Ties between the EU and Central Asia* approvata a Lussemburgo nel 2023. In buona sostanza, al di là della retorica di carattere politico-diplomatico e della relativa vaghezza dei contenuti, la *Joint Declaration 2025* conferma l'interesse delle parti a sviluppare la cooperazione in una pluralità di settori che sono oggetto di puntuale, pur se sintetica, elencazione. Si tratta di «fully respect international law, including the UN Charter» (sub 3 e 4), di «readiness to address common security challenges» (sub 5), di «strong commitment» per l'Afghanistan (sub 6), di «preventing sanctions circumvention» (sub 7) e «to strengthen regional cooperation within CA» (sub 8 e 9). Ulteriori settori, sono il rafforzamento degli accordi bilaterali EPCAs (sub 10), i rapporti in materia di commercio e investimenti (sub 11), la cooperazione rafforzata nelle «critical raw materials» (sub 12) e il settore dei trasporti in particolare nel Trans-Caspian Transport Corridor (sub 13). Chiude l'elenco la «fight against climate change, biodiversity loss and pollution» (sub 14), l'uso sostenibile e razionale delle risorse idriche (sub 15), la «promotion and protection of rule of law, human rights and fundamental freedoms» e (sub 16) l'indicazione della EU-Central Asia Civil Forum come «key platform for dialogue».

È di tutta evidenza come nell'ampiezza della “potenziale” cooperazione UE-AC e nella vaghezza dei contenuti si cerchi un equilibrio fra esigenze delle parti tendenzialmente differenti. Ovviamente dipenderà dalla volontà e dalla capacità delle parti dare concreto contenuto a quanto previsto nella *Joint Declaration 2025*.

Viceversa, un carattere giornalistico e informativo è proprio di un secondo documento approvato a Samarcanda, si tratta del *Joint press release following the first EU-Central Asia Summit*, ove sinteticamente si riprendono i contenuti della *Joint Declaration 2025* e si sottolinea l'importanza dello stabilimento della *strategic partnership* fra le due regioni⁸⁷.

In realtà il Summit poco modifica rispetto a quanto già condiviso in precedenza, ma attribuisce alla cooperazione UE-AC nuovo slancio e dinamismo nonché una copertura politica espressa al più alto livello, significativamente ed enfaticamente denominata *strategic partnership*. In tale quadro di rilievo è la ricerca di un condiviso ma fragile equilibrio fra gli interessi dell'Unione e il rispetto dei suoi valori e principi. Realisticamente va ribadita l'ampiezza (forse eccessiva) della cooperazione fra UE e AC, la definizione della quale risulta frutto di una evoluzione maturata soprattutto a Lussemburgo nel 2023, in un mutato contesto storico.

L'UE offre un “costoso pacchetto” che comprende non solo sostegno in materia politica e di sviluppo economico, ma anche il riferimento a norme, valori e principi, non sempre condivisi dalla parte centro-asiatica. Le strutture comuni della cooperazione, sia istituzionali che della società civile, potranno (o *potrebbero*) servire per garantire un ragionevole e realistico equilibrio fra il rispetto di tali valori/principi e l'interesse dell'UE e può solo ipotizzarsi (se non augurarsi) come tale delicato dialogo si realizzi

⁸⁷ Nel *Joint press release...*, cit., p. 3, di rilievo il richiamo all'attività della Banca europea degli investimenti e della Banca europea di ricostruzione e sviluppo. Nella *joint declaration 2025* il richiamo all'attività delle due Banche si ritrova solo nell'*Annex*.

concretamente e, realisticamente, “silenziosamente”⁸⁸. L’UE può far ben poco per incidere direttamente sulla debolezza della democrazia nell’area ma può gradualmente sviluppare e rafforzare la sua influenza in concorrenza con Cina, Russia e altri soggetti regionali e, ad un tempo, garantire i suoi interessi strategici, confermando, “sommessamente e senza clamori”, i suoi principi e valori.

Aprile 2025

⁸⁸ S. Meister, J. Heckenthaler, *op. cit.*, p. 9, parlano di dialogo “a porte chiuse” per evitare di mettere in evidenza le contraddizioni esistenti. I Paesi centro-asiatici non hanno sostenuto la posizione dell’UE nei confronti della Russia (soprattutto in materia di sanzioni), ma l’UE costituisce una fonte di ispirazione nel rafforzamento della cooperazione regionale, favorendo indirettamente l’indebolimento dell’influenza russa. Peraltro, non ci si può attendere dagli Stati dell’AC comportamenti direttamente ispirati dai valori e principi dell’UE, in quanto le realtà lì esistenti dal punto di vista storico, politico, economico, culturale sono differenti.

La protezione dei diritti fondamentali nel regolamento dell'Unione europea sull'intelligenza artificiale

Mariaida Cristarella Oristano

Dottoranda di ricerca in Diritto pubblico, internazionale ed europeo, Università degli Studi di Milano La Statale

In una fase storica in cui l'esigenza di migliorare il benessere sociale attraverso il progresso tecnologico si contrappone ai numerosi risvolti negativi derivanti da un uso improprio dello stesso, è fondamentale promuovere l'innovazione garantendo un elevato livello di tutela dei diritti umani¹. Tale necessità sembra ancora più urgente se si considera il settore della c.d. "intelligenza artificiale" (IA) che, consentendo la programmazione e la progettazione di sistemi *hardware* e *software* capaci di conferire alle macchine qualità umane², è divenuta una delle tecnologie più strategiche e, al contempo, controverse del secolo³. Infatti, se i benefici dell'adozione dell'IA per i cittadini, le imprese e il commercio sono ampiamente riconosciuti⁴, alcune sue applicazioni sollevano numerosi interrogativi etici e giuridici in termini di responsabilità, concorrenza, sicurezza, trasparenza e finanche tutela dei diritti fondamentali⁵.

In tal contesto, l'Unione europea (UE) riveste una posizione particolarmente importante, promuovendo una progettazione ed un'utilizzazione dell'IA tale da migliorare la società senza che siano sacrificati i diritti dei cittadini⁶. Infatti, l'UE – dopo aver istituito un gruppo indipendente di esperti ad alto livello⁷ e rilevato l'inadeguatezza della

¹ Con riferimento agli effetti della tecnologia sui diritti dell'uomo, v. L. PANELLA, *Nuove tecnologie e diritti umani: profili di diritto internazionale e di diritto interno*, Napoli, 2018; O. POLLICINO., *Tutela dei diritti fondamentali nell'era digitale e contesto valoriale: una indagine transatlantica*, in *Rivista MediaLaws*, 2018, pp. 39-52; ID., *Judicial Protection of Fundamental Rights on the Internet. A Road Towards Digital Constitutionalism?*, London, 2022; M. LAND, J. ARONSON (eds.), *Normative Approaches to Technology and Human Rights*, in ID., *New Technologies for Human Rights Law and Practice*, Cambridge, 2019, pp. 21-124; M. OLIVETTI, *Diritti fondamentali e nuove tecnologie*, in *Revista Estudos Institucionais*, 2020, pp. 395-430.

² Tra queste, l'apprendimento, il ragionamento, la creatività e la pianificazione. In altri termini, «l'intelligenza artificiale permette ai sistemi di capire il proprio ambiente, mettersi in relazione con quello che percepisce e risolvere problemi, e agire verso un obiettivo specifico» (*Che cos'è l'intelligenza artificiale e come viene usata?* in <https://www.europarl.europa.eu/news/it/headlines/priorities/intelligenza-artificiale-nell-ue/20200827STO85804/che-cos-e-l-intelligenza-artificiale-e-come-viene-usata>).

³ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni del 25 aprile 2018, *L'intelligenza artificiale per l'Europa*, p. 2.

⁴ Per esempio, nel suo Quadro di valutazione della trasformazione digitale del 2018 (disponibile in <https://ati.ec.europa.eu/>), la Commissione europea ha evidenziato che le imprese dei settori edile ed agroalimentare che hanno fatto ricorso all'IA confermano effetti positivi in termini di migliori servizi e prodotti, acquisizione di nuovi clienti ed ingresso in nuovi mercati.

⁵ In argomento, la bibliografia è vasta: cfr., in particolare, A. AMIDEI, *Intelligenza artificiale e diritti umani: prospettive e limiti delle tecnologie di potenziamento*, in *I diritti dell'uomo*, 2020, pp. 361-384; G. SARTOR, *Artificial Intelligence and Human Rights: Between Law and Ethics*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2020, pp. 705-719; C. GRIECO, *Intelligenza artificiale e diritti umani nel diritto internazionale e dell'Unione europea. Alla ricerca di un delicato equilibrio*, in *Rivista OIDU*, 2022, pp. 782-810.

⁶ Cfr. F. FERRI (a cura di), *L'Unione europea e la nuova disciplina sull'intelligenza artificiale: questioni e prospettive*, Napoli, 2024.

⁷ Gruppo di esperti ad alto livello sull'intelligenza artificiale che, già nell'aprile 2019, ha pubblicato gli orientamenti etici per lo sviluppo e l'utilizzo dell'intelligenza artificiale (*Orientamenti etici per un'IA affidabile*, 8 aprile 2019).

normativa vigente di fronte ai problemi legati all'uso dell'IA⁸ – ha di recente adottato il primo atto legislativo al mondo che disciplina la materia identificandone i rischi e definendone le misure di protezione, con particolare attenzione alla tutela dell'individuo e dei suoi diritti fondamentali. Si sta facendo riferimento al regolamento sull'intelligenza artificiale, anche noto come “*Artificial Intelligence Act*” (d'ora in poi *AI Act*)⁹, uno strumento orizzontale che persegue il duplice obiettivo di creare un mercato unico per l'IA che fornisca regole chiare e uniformi per gli operatori del settore¹⁰; e promuovere uno sviluppo tecnologico orientato alla tutela dell'individuo, attraverso l'introduzione di obblighi per gli sviluppatori di IA e standard tecnici che garantiscano l'accesso al mercato europeo a quei soli sistemi ritenuti affidabili e conformi ai valori dell'UE e ai diritti umani¹¹.

Tali obiettivi si riflettono nella doppia base giuridica del regolamento: l'art. 114 TFUE, che permette l'adozione di misure per armonizzare le normative nazionali riguardanti il funzionamento del mercato interno; e l'art. 16 TFUE, che conferisce all'Unione il potere di emanare normative sulla tutela dei dati personali. Si tratta di un approccio adottato, peraltro, anche nell'ambito del Consiglio d'Europa, in cui il Comitato dei ministri, nella 133^a sessione ministeriale del 17 maggio 2024, ha approvato all'unanimità la Convenzione sull'intelligenza artificiale¹², finalizzata a garantire che l'impiego dei sistemi di IA avvenga nel rispetto dei principi fondamentali in materia di diritti umani, democrazia e Stato di diritto. Così, sebbene il regolamento in studio sia entrato in vigore il 2 agosto 2024 e le sue disposizioni saranno pienamente efficaci a partire dal 2 agosto 2026¹³, alcune norme (e in particolare i capi I e II relativi alle disposizioni generali e alle pratiche di IA vietate), sono divenute applicabili già a decorrere dal 2 febbraio 2025, proprio in ragione dell'elevato pericolo che certi utilizzi di questo strumento rappresentino per i diritti delle persone. Invero – alla luce dei suddetti obiettivi e come indicato nella relativa proposta della Commissione – l'atto distingue sì vari livelli di rischio associato agli usi specifici dell'IA, definendo per ognuno di essi regole differenti¹⁴, ma concentra la maggior parte delle sue disposizioni sulle applicazioni di tale settore che costituiscono una minaccia inaccettabile o alta per i diritti umani. Quanto alle prime, il regolamento proibisce, ad esempio, l'uso di tecniche subliminali finalizzate a manipolare le

⁸ Libro bianco sull'intelligenza artificiale – Un approccio europeo all'eccellenza e alla fiducia, 19 febbraio 2020, COM(2020) 65 final.

⁹ Regolamento (UE) 2024/1689 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 giugno 2024. In argomento, v. M. CARTA, *Il Regolamento UE sull'Intelligenza Artificiale: alcune questioni aperte*, in *Rivista Eurojus*, 2024, p. 188 ss.; M. INGLESE, *Il regolamento sull'intelligenza artificiale come atto per il completamento e il buon funzionamento del mercato interno?*, in *Rivista Quaderni AISDUE*, 2024, p. 71 ss.; A. CORRERA, *Il ruolo dell'Intelligenza artificiale nel paradigma europeo dell'E-justice. Prime riflessioni alla luce dell'AI Act*, ivi, p. 209 ss.

¹⁰ *AI Act*, considerando n. 5.

¹¹ *AI Act*, considerando n. 1.

¹² Convenzione aperta alla firma il 5 settembre 2024.

¹³ *AI Act*, art. 113.

¹⁴ In particolare, si fa riferimento ai c.d. rischi minimi o nulli, limitati, elevati e inaccettabili. I primi riguardano tecnologie di IA, come i filtri *antispham*, cui non si applicano le norme dell'atto; i secondi interessano applicazioni che devono rispettare obblighi di trasparenza, come le *chatbot*; infine, gli ultimi si riferiscono a sistemi che, minacciando i diritti o la sicurezza, sono soggetti a normative stringenti (rischi elevati) o addirittura vietati (rischi inaccettabili). Inoltre, l'atto introduce anche la nozione di “rischio sistemico”, definito all'art. 3(65) come «un rischio specifico per le capacità di impatto elevato dei modelli di IA per finalità generali, avente un impatto significativo sul mercato dell'Unione a causa della sua portata o di effetti negativi effettivi o ragionevolmente prevedibili sulla salute pubblica, la sicurezza, i diritti fondamentali o la società nel suo complesso, che può propagarsi su larga scala lungo l'intera catena del valore».

persone senza il loro consenso o consapevolezza¹⁵; l'impiego di sistemi di IA che sfruttino le vulnerabilità di gruppi particolarmente esposti, come minori o persone con disabilità, alterandone significativamente il comportamento in modo tale da causare loro (o a terzi) un danno psico-fisico; o, ancora, l'uso di questa tecnologia per la c.d. "identificazione biometrica remota in tempo reale"¹⁶ in spazi accessibili al pubblico a fini di attività di contrasto¹⁷, fatte salve alcune eccezioni¹⁸.

Per quanto riguarda, invece, i modelli di IA ad alto rischio nel mercato dell'UE, l'atto impone che tali sistemi – che devono assicurare un adeguato livello di accuratezza, robustezza e ciphersicurezza (art. 15) – siano sottoposti a un processo di marcatura e valutazione volto a dimostrare la loro conformità a determinati requisiti obbligatori che ne garantiscano l'affidabilità. In particolare, sono stabiliti doveri in materia di *governance* dei dati (art. 10), documentazione (art. 11), conservazione delle registrazioni (art. 12), trasparenza e comunicazione delle informazioni agli utenti (art. 13). Inoltre, l'art. 14 dell'*AI Act* prevede che i sistemi di IA ad alto rischio siano progettati e sviluppati anche attraverso adeguati strumenti di interfaccia uomo-macchina, in modo da garantire una supervisione efficace da parte di operatori umani durante il loro utilizzo (art. 14). La responsabilità di verificare la conformità delle tecnologie di IA ai suddetti *standard* incombe primariamente sui fornitori, che devono svolgere verifiche interne. Tuttavia, su richiesta della Commissione, tali soggetti possono dover ricorrere a forme esterne di convalida, come i meccanismi di certificazione o la conformità a standard tecnici armonizzati elaborati dagli organismi di normazione per garantire il pieno rispetto dei requisiti legali.

Come è possibile osservare, in virtù dell'obbligo per il legislatore europeo di operare nel pieno rispetto dei diritti fondamentali, l'*AI Act* riserva ampio spazio alla loro tutela, in linea con le precedenti normative orizzontali in materia di sicurezza dei prodotti che includono, tra i propri obiettivi, anche la salvaguardia di tali diritti¹⁹. Conformemente a queste normative, infatti, anche il regolamento in studio prevede la c.d. *Fundamental Rights Impact Assessment* (FRIA), che impone agli sviluppatori dei sistemi di IA classificati come ad alto rischio di condurre, prima dell'utilizzo dei modelli, una valutazione

¹⁵ *AI Act*, art. 5, lett. a).

¹⁶ Ai sensi dell'art. 3(42), un «sistema di identificazione biometrica remota in tempo reale è un sistema di IA utilizzato per identificare persone fisiche senza il loro coinvolgimento attivo, generalmente a distanza, confrontando i dati biometrici di una persona con quelli contenuti in una banca dati di riferimento. Tale sistema deve operare senza ritardi significativi, includendo sia le identificazioni immediate che quelle con brevi ritardi, limitati a evitare l'elusione del sistema».

¹⁷ Sono "attività di contrasto" quelle «attività svolte dalle autorità di contrasto o per loro conto a fini di prevenzione, indagine, accertamento o perseguimento di reati o esecuzione di sanzioni penali, incluse la salvaguardia contro le minacce alla sicurezza pubblica e la prevenzione delle stesse», art. 3(46).

¹⁸ E cioè quando ciò sia strettamente necessario per la ricerca di vittime di sottrazione, tratta o sfruttamento sessuale, nonché di persone scomparse; la prevenzione di minacce imminenti e sostanziali alla vita o all'incolumità delle persone, incluse minacce terroristiche; e l'identificazione o localizzazione di sospettati per reati gravi (elencati nell'allegato II), punibili con almeno quattro anni di reclusione (art. 5, lett. h).

¹⁹ V., per esempio, il regolamento (UE) 2017/745 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 aprile 2017, relativo ai dispositivi medici, il cui considerando n. 89 precisa: «Il presente regolamento rispetta i diritti fondamentali e i principi riconosciuti, in particolare, dalla Carta e, segnatamente, la dignità umana, l'integrità della persona, la protezione dei dati di carattere personale, la libertà delle arti e delle scienze, la libertà d'impresa e il diritto di proprietà. Gli Stati membri dovrebbero applicare il presente regolamento osservando tali diritti e principi». O, ancora, il regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati (c.d. GDPR).

d'impatto sui diritti fondamentali²⁰. In tal contesto, la valutazione dei rischi per i diritti umani è equiparata a quella per la salute e la sicurezza, e quanto più elevato è l'impatto negativo di un sistema di IA sui diritti fondamentali tutelati dalla Carta, tanto maggiore sarà il rischio ad esso correlato. L'approccio dell'UE merita di essere certamente elogiato, perché introduce un criterio di conformità qualitativo che va oltre la mera aderenza a requisiti tecnici: gli sviluppatori, infatti, devono anche predisporre misure concrete per mitigare i potenziali effetti dannosi sugli individui e, laddove non sia possibile definire interventi adeguati, sono obbligati a sospendere la diffusione del sistema, informando tempestivamente i fornitori di IA e le autorità nazionali competenti.

Tuttavia, da un attento esame del regolamento, emergono alcune criticità che sollevano interrogativi sull'effettiva capacità dello stesso di garantire una piena tutela dei diritti fondamentali e su cui è necessario, pertanto, soffermarci brevemente.

Anzitutto, l'eccessiva vaghezza e ampiezza delle norme che disciplinano i sistemi di IA classificati come ad alto rischio implicano inevitabilmente il ricorso a norme tecniche armonizzate e a meccanismi di certificazione che ne agevolino l'interpretazione. Questi strumenti, sebbene utili, sono elaborati da organismi di natura privata, che potrebbero non possedere le competenze adeguate a regolare in modo efficace settori così sensibili. Ciò genera, quindi, dubbi circa l'opportunità di affidare a tali soggetti la definizione di parametri normativi che incidono su questioni cruciali per la protezione dei diritti umani, elemento centrale dell'impianto normativo in questione.

In secondo luogo, desta preoccupazione l'eventualità che la valutazione del rischio per i diritti fondamentali – che presenta già la criticità di essere condotta da soggetti che potrebbero giungere a stime disomogenee o non essere in grado di compiere le complesse operazioni di bilanciamento alla base di questo processo – possa seguire gli stessi criteri e metodi di valutazione del rischio utilizzati per la sicurezza dei prodotti. Invero, mentre il pericolo di insicurezza dei prodotti può essere quantificato mediante calcoli computazionali, per i diritti umani non è possibile fare affidamento su dati numerici o modelli matematici: l'applicazione di un approccio tecnico, quindi, potrebbe comportare il rischio di una gestione superficiale e negligente nella protezione di tali diritti.

Tuttavia, non è ancora possibile affermare con certezza se questo strumento si rivelerà inefficace, né se, al contrario, l'approccio europeo alla regolazione dell'IA riuscirà ad affermarsi come standard riconosciuto a livello globale, visto l'intento del legislatore UE di conferirgli un effetto extraterritoriale. Il successo del nuovo quadro normativo dipenderà in larga misura dall'efficacia dei controlli esercitati dalle autorità competenti e dalle istituzioni dell'Unione²¹, in particolare dalla Commissione e dalla Corte di giustizia, cui spetta rispettivamente il compito di garantire la corretta applicazione e interpretazione della normativa.

Aprile 2025

²⁰ *AI Act*, art. 27.

²¹ In argomento, v. S. VILLANI, *Il sistema di vigilanza sull'applicazione dell'AI Act: ognun per sé?*, in *Rivista Quaderni AISDUE*, fascicolo speciale n. 2/2024, *La nuova disciplina UE sull'intelligenza artificiale*, p. 125 ss.

Sustainable development and EU competition law: The complex pursuit of equilibrium between economic objectives and environmental and social imperatives

Giovanna Coletta

Dottoressa in Giurisprudenza, Università degli Studi del Sannio

1. *Introduction* – The EU today faces an epochal challenge: reconciling the promotion of a competitive and dynamic internal market with the categorical imperative of transitioning towards sustainable development. The United Nations’ 2030 Agenda¹ at the international level and the European Green Deal² at the European level have placed sustainability – in its environmental, social, and economic dimensions – at the centre of the political agenda, demanding a profound transformation of the economy and society. In this context, competition law, traditionally focused on market efficiency and the protection of consumers through the prevention of restrictions and distortions of competition, is called upon to address new demands and potential tensions.

This contribution aims to analyse the complex relationship between European competition rules and sustainable development objectives. Firstly, it seeks to define the concept of sustainable development, considering the global and European context. The central focus of the analysis will concern the intersection between these two areas: the interpretative challenges posed by agreements between companies aimed at pursuing sustainability objectives, the role of merger control and, above all, the evolution of State aid discipline as an instrument to support the ecological and social transition. Account will be taken of the most recent orientations of the European Commission and the relevant case law, highlighting emerging and salient critical issues, such as greenwashing, and the future prospects for a harmonious integration of competition and sustainability.

2. *Sustainable Development in the European and International context* – Although complex and multifaceted, sustainable development has acquired an indisputable centrality in the global and European political agenda. The most frequently cited definition dates back to the 1987 Brundtland Report: «development that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs»³. It goes beyond mere environmental protection, integrating interconnected dimensions: environmental (preservation of resources and ecosystems), social (equity, inclusion, human rights, participation) and economic (balanced growth, resource efficiency, employment). The 1992 Rio Conference reaffirmed and confirmed the need for an integrated approach.

¹ UN General Assembly Resolution A/RES/70/1, *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*, 2015.

² European Commission Communication, *The European Green Deal*, COM(2019) 640 final.

³ World Commission on Environment and Development, *Our Common Future* (Brundtland Report), 1987.

At the global level, the 2030 Agenda for Sustainable Development, with its 17 Goals (SDGs)⁴ and 169 targets, represents a significant and ambitious programme of action for the 193 UN Member States that have committed to achieving them. Together with the Paris Agreement on climate change⁵, they constitute the pillars of international cooperation.

EU has positioned itself as a leader in the implementation of these agendas by pursuing various programmes; in particular, through the European Green Deal⁶, a strategic package aimed at achieving climate neutrality by 2050 and transforming the EU into a modern, resource-efficient and competitive economy. The SDGs have also guided the response to the post-pandemic crisis, represented by NextGenerationEU⁷. This temporary fund has the primary objective of repairing the economic and social damage caused by the pandemic, while making Europe greener, more digital, resilient and ready for future challenges.

The growing relevance of sustainability, in its multiple dimensions, has led to the affirmation of ESG (Environmental, Social, Governance) criteria, used to evaluate the commitment and performance of companies in these three areas. The term's origin is often traced back to the 2004 UN Global Compact publication⁸.

3. The intersection between Competition Law and Sustainable Development: challenges and prospects – Integrating sustainability objectives into the EU's economic and legal framework raises significant questions for applying competition law. While competition can stimulate “green” innovation and efficiency in the use of resources, traditional antitrust rules can be perceived as an obstacle to the cooperation between businesses necessary to achieve ambitious sustainability goals.

One of the most debated critical issues concerns the application of Article 101 TFEU to agreements between competing companies to achieve sustainability objectives (environmental or social). Companies may indeed hesitate to undertake potentially beneficial collaborative initiatives for fear of incurring infringements, such as the prohibition of restrictive agreements, given the uncertainty about how such agreements would be assessed by competition authorities⁹. Although Article 101(3) TFEU provides an exemption for agreements that generate efficiencies¹⁰, the traditional interpretation has focused on direct economic benefits for consumers within the relevant market. The key

⁴ Adopted by the United Nations General Assembly in September 2015.

⁵ Paris Agreement, adopted at COP21 in December 2015, entered into force in November 2016.

⁶ European Commission Communication, *The European Green Deal*, cit.

⁷ NextGenerationEU, through the Recovery and Resilience Facility, supports priorities aligned with the Sustainable Development Goals (SDGs); https://next-generation-eu.europa.eu/index_it.

⁸ UN Global Compact, *Who Cares Wins – Connecting Financial Markets to a Changing World*, 2004.

⁹ The legal and economic literature on the subject is vast. On the point, P. Giosa, *Bidding Consortia: Critical Assessment of the Revised Horizontal Guidelines*, in *European Procurement & Public Private Partnership Law Review*, no. 3, pp. 185-194, and R. Inderst, S. Thomas, *Sustainability Agreements in the European Commission's Draft Horizontal Guidelines*, in *Journal of European Competition Law & Practice*, 2022, pp. 571–577.

¹⁰ Art. 101(3) TFEU.

question concerns whether and how to consider sustainability benefits, which may be broader, long-term and for the benefit of society as a whole, within this assessment.

Recognising this uncertainty, the European Commission specifically addressed the issue in the revision of the Guidelines on Horizontal Cooperation Agreements, adopted in June 2023¹¹. The document clarifies that agreements that genuinely pursue sustainability objectives are not anti-competitive by nature and provide a framework for assessing such agreements under Article 101 TFEU, specifying the conditions for exemption under para. 3. In particular, it is acknowledged that consumer benefits may include not only individual benefits (e.g., more durable, healthier products) but also collective benefits (e.g., pollution reduction, improved biodiversity), provided that consumers in the relevant market appreciate their value and receive a “fair share”¹². A “safe harbour” is also introduced for sustainability standardisation agreements that meet certain conditions. This represents an important step towards providing greater legal certainty for companies.

Prohibiting State aid (Art. 107 TFEU) represents another crucial juncture. While it aims to prevent distortions of competition due to selective statal interventions¹³, the derogations provided for in the TFEU allow Member States to financially support the transition towards a more sustainable economy¹⁴. The Commission has progressively adapted its State aid rules to facilitate green investments. For instance, the Guidelines on State Aid for Climate, Environmental Protection and Energy (CEEAG 2022)¹⁵ allow Member States to support projects for environmental protection, as well as measures to ensure the adequacy of energy production, under certain conditions. Similar to the aforementioned guidelines, the General Block Exemption Regulation (GBER)¹⁶ also provides specific rules to support renewable energy, energy efficiency, clean mobility, the circular economy and the decarbonisation of industry. Furthermore, the Temporary Crisis and Transition Framework (TCTF)¹⁷, adopted in response to the energy crisis and then partially extended for measures supporting the green transition (with an expected expiry date of the end of 2025 for some sections)¹⁸, has further expanded the possibilities

¹¹ European Commission, *Communication from the Commission: Guidelines on the applicability of Article 101 of the Treaty on the Functioning of the European Union to horizontal cooperation agreements* (2023/C 259/01), OJ C 259, 21.7.2023, pp. 1-100, Chapter 9.

¹² Ivi, paras. 590-597.

¹³ Art. 107(1) TFEU.

¹⁴ Arts. 107(2) and 107(3) TFEU.

¹⁵ European Commission, *Communication from the Commission: Guidelines on State aid for climate, environmental protection and energy 2022* (2022/C 80/01), OJ C 80, 18.2.2022, pp. 1-89.

¹⁶ Commission Regulation (EU) No. 651/2014 of 17 June 2014 declaring certain categories of aid compatible with the internal market in application of Articles 107 and 108 of the Treaty (General Block Exemption Regulation – GBER), OJ L 187, 26.6.2014, pp. 1-78 (as last amended by Regulation (EU) 2023/1315).

¹⁷ European Commission, *Communication from the Commission: Temporary Crisis and Transition Framework for State aid measures to support the economy following the aggression against Ukraine by Russia* (2023/C 101/03), OJ C 101, 17.3.2023, pp. 3-48 (as amended).

¹⁸ The expiry dates of the various sections of the TCTF vary. It is always necessary to verify the current status on the website of the Commission’s Directorate-General for Competition.

for States to support key sectors for the objectives of the Green Deal and REPowerEU¹⁹. This regulatory framework aims to balance the urgency to support the transition with the need to preserve a level playing field in the internal market and avoid excessive or distortive subsidies.

Concerning cooperation agreements for sustainability, the agreement between several European car manufacturers to develop a shared network of charging stations for electric vehicles can be considered an example of cooperation promoting sustainability. Although this agreement may limit competition regarding charging infrastructure, the environmental benefits (reduction of greenhouse gas emissions) and consumer benefits (greater diffusion of electric vehicles) may outweigh the disadvantages. Another example could be the cooperation between agricultural companies to reduce the use of pesticides or to promote organic farming practices, which may require common standards and forms of coordination.

In the context of merger control, on the other hand, the merger between two large steel companies could be assessed not only in terms of market shares and prices, but also considering the environmental impact of steel production. Competition authorities could impose conditions on the merger, such as adopting cleaner technologies or reducing polluting emissions. In this regard, for instance, the European Commission's 2018 approval of ArcelorMittal's²⁰ acquisition of ILVA was conditional upon the divestiture of certain assets to preserve effective competition in the European steel market. However, the Commission did not impose specific environmental conditions as part of this merger decision.

Finally, regarding state aid, the tax incentives granted by some Member States for the purchase of electric vehicles or the installation of photovoltaic systems represent forms of government assistance that promote sustainability. The European Commission assesses the compatibility of such aid with the internal market rules, ensuring that it does not create undue distortions of competition. Public funding for research and development projects in renewable technologies or for redeveloping disused industrial areas also falls into this category.

4. Applicative and ideological criticalities: greenwashing and priorities – Despite regulatory advancements, significant challenges persist. One such challenge concerns 'greenwashing,' a phenomenon wherein certain enterprises exploit sustainability as a mere facade for commercial practices that are, in effect, neither environmentally nor socially virtuous or may even conceal anti-competitive behaviours. Indeed, some companies advertise their products as 'ecological' or 'sustainable' without furnishing concrete evidence or relying on tenuous standards. This can mislead consumers and harm

¹⁹ REPowerEU is the European Union's plan to reduce dependence on Russian fossil fuels and accelerate the green energy transition. Launched in 2022 in response to the energy crisis, it promotes energy savings, diversification of energy supplies, and faster deployment of renewable energy: <https://www.consilium.europa.eu/it/policies/repowereu/>.

²⁰ Final Report of the Hearing Officer (Case M.8444 – ArcelorMittal/Ilva) (OJ C, C/351, 01.10.2018, p. 7, CELEX: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52018M8444\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52018M8444(01))).

businesses that genuinely adopt sustainable practices. For instance, a company might claim a product is ‘recyclable’ when, in reality, the infrastructure for its recycling is not widely available or may employ deceptive environmental labels.

To mitigate the proliferation of such improper conduct, competition authorities, in conjunction with consumer protection agencies, are tasked with monitoring these detrimental practices on two fronts: consumer interests, as the phenomenon erodes consumer confidence, and business interests, given the dangerous distortion of competition.

The ultimate difficulty lies in the inherent challenge of balancing potentially conflicting objectives. For example, increased market concentration resulting from a merger could yield production efficiencies, but might also diminish competitive impetus for sustainable innovation. The decision regarding which interests to prioritize – short-term economic efficiency versus long-term sustainability – remains intricate. Another potential conflict is exemplified by the promotion of intensive farming to augment food production and reduce prices. While this may offer short-term economic benefits, it could engender substantial environmental costs, such as water pollution and biodiversity loss. Similarly, infrastructure development (e.g., roads, ports), while stimulating economic growth, can adversely affect ecosystems and land. Compounding these issues is that despite Article 11 TFEU mandating the integration of environmental requirements into EU policies, its concrete prescriptive force in guiding the application of competition law remains contested.

The perception of environmental protection as primarily a cost for businesses, rather than a driver of innovation and competitiveness, can impede the adoption of genuinely sustainable business models. Consequently, it seems that combating greenwashing necessitates international cooperation, as companies increasingly operate globally and national regulations may prove insufficient.

5. Conclusions – The relationship between competition law and sustainable development within the European Union is in a dynamic evolution state characterized by inherent complexity. While primarily designed to ensure market efficiency and safeguard consumer welfare, competition rules are not intrinsically at odds with sustainability objectives. Indeed, they can contribute to their pursuit by fostering innovation and counteracting detrimental practices such as greenwashing. Nevertheless, tension and uncertainty persist, particularly concerning assessing collaborative agreements among enterprises under Article 101 TFEU. The European Commission’s recent guidance, notably the Horizontal Guidelines of 2023, represents a significant stride towards greater clarity, acknowledging the legitimacy of agreements that genuinely pursue sustainability and broadening the concept of consumer benefits. Similarly, the evolution of state aid rules reflects the intent to harness this instrument to steer and financially support the ecological transition, while maintaining essential safeguards to protect competition within the internal market.

The principal challenge for the future will be to apply these rules consistently and judiciously, ensuring that the promotion of sustainability does not become a pretext for unwarranted restrictions on competition and, conversely, that an overly rigid application of antitrust rules does not stifle collaborative initiatives necessary to address complex environmental and social challenges.

Overcoming the outlined challenges is further exacerbated by the current global landscape, marked by escalating trade tensions and conflicts involving some of the world's most influential powers (the United States, China, and Russia). These instabilities not only jeopardize the security of supply and market stability but also risk fragmenting international cooperation and diverting valuable resources from the long-term investments required for the sustainable transition, rendering the path towards the intended objectives even more arduous. Continuous dialogue among institutions, national authorities, businesses, and civil society will be paramount, as will meticulous monitoring of the effects of adopted policies, to ensure that competition law can constitute a significant contribution, rather than an impediment, to the European Union's trajectory towards a more sustainable future for all.

Aprile 2025

The Veto Initiative (UNGA Resolution 76/262): Assessing Its Effectiveness, Challenges, and Scope for Improvement

Elena Valente

Dottoranda in Giurisprudenza, Università degli Studi di Trento

1. *Introduction.* – The United Nations – particularly the Security Council (SC) – faces growing scrutiny and mounting challenges in today’s rapidly evolving global landscape. Over the years, despite persistent calls for reform – especially concerning the use of the veto – amending the Charter has remained an elusive goal. Not long ago, however, reform seemed within reach, but since February 2025, the situation has shifted significantly¹. The United States, the UN’s most prominent founding member, has scaled back its financial contributions to key programs and withdrawn from several agencies, signalling a marked decline in its engagement with the organisation. Against this backdrop, the prospect of a formal SC reform – one requiring an amendment to the UN Charter – now appears more unlikely than ever. The stringent requirements for modification that require any amendment of Article 27 for P5’s approval, combined with the entrenched interests of P5, have made a Charter-based reform virtually impossible². However, although the UN Charter has never been formally amended, the organisation has consistently demonstrated an ability to evolve through mechanisms that circumvent formal amendments³. Historical precedent shows that adaptation often occurs through practice – where institutional practices evolve to fill gaps left by fixed legal frameworks. The General Assembly (GA), in particular, has played a decisive role – in supplementing these gaps through its practice and over time, this process has contributed to shaping a complementary distribution of competencies between the GA and the SC⁴.

One of the most significant contemporary examples of these ‘non-amendment’ reforms through practice is the Veto Initiative (UNGA Res 76/262). This resolution, adopted by the GA in April 2022, does not amend the Charter itself but introduces new procedural dynamics that shape how the veto power is exercised and raises the moral cost of its use. It exemplifies how procedural innovations can effectively address institutional shortcomings without requiring formal Charter revisions and in a relatively short time⁵. As the SC continues to face mounting pressure for reform, understanding the role of practice becomes crucial and while structural reform remains a distant prospect, the evolution of institutional practices offers a viable pathway for adaptation in an era of geopolitical uncertainty.

This article assesses the Veto Initiative, beginning with an analysis of its aims and provisions. It examines the circumstances leading to its adoption by consensus,

¹ David Ainsworth, *Is UN Security Council Reform Coming, and What Could It Mean?* in *DEVEX*, 30 September 2024 <<https://www.devex.com/news/is-un-security-council-reform-coming-and-what-could-it-mean-108431>>.

² Giuseppe Nesi, *La riforma del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite tra politica e diritto*, in *Diritto, morale, politica del diritto*, a cura di G. Arena, A. Barbano, F. Campana, D. Curir, Genova, 2024, 302.

³ Oona A. Hathaway, Maggie Mills, Heather Zimmerman, *Crisis and Change at the United Nations: Non-Amendment Reform and Institutional Evolution*, in *Michigan Journal of International Law*, 2025, 88.

⁴ Laura Di Gianfrancesco, *La funzione di accountability dell’Assemblea generale delle Nazioni Unite alla luce della risoluzione 76/262 sulla Veto Initiative*, in *La Comunità Internazionale*, 2024, 47, 52.

⁵ Giuseppe Nesi (n 2) 308.

highlighting the positions and motivations of Member States in the immediate aftermath. It then evaluates the practical application of Resolution 76/262 by reviewing each instance where the veto has been used, the subsequent convening of the GA under the resolution's mandate, the discussions held, reports produced, and resulting outcomes. It will be concluded that from a procedural standpoint, its application has been largely effective, marking the emergence of a new practice within the General Assembly's works. However, in terms of practical resolution of the issues, the debates convened under this mechanism can be criticised for their overly bureaucratic nature, as so far they have not led to the adoption of any official position or resolution.

2. *UNGA Resolution 76/262's aims and potential.* – Resolution 76/262 primarily aims to mitigate the veto power's negative impact and institutionalise public accountability for its use. The Resolution seeks to achieve these goals in two ways: first, by promoting 'institutional balance' within the UN, particularly in the area of international peace and security, and second, by making the SC more accountable to the GA. At its core, the Resolution is grounded on the principle that justifying actions and receiving feedback require clear behavioural standards to enhance transparency and accountability – an idea that aligns with the reporting duty established under Article 15 of the Charter⁶. Supporters of the Resolution also hoped that it would prompt the GA to take a more active role in matters of international peace and security when the SC is unable to act. As Liechtenstein's representative emphasised when introducing the Resolution, "all Member States have... agreed that the Council acts on their behalf," and therefore, "membership, as a whole, should be given a voice when the Council is unable to act"⁷.

Briefly, the resolution mandates that the GA convene a formal debate within 10 working days of a veto by a permanent SC member unless an emergency special session is ongoing. This applies only when a veto blocks a resolution, not when it fails due to a lack of majority support. Procedural measures include giving priority speaking rights to the veto caster, requiring a SC report on the veto 72 hours before the debate, adding "Use of the veto" to the next session's agenda, and addressing vetoes during the at-the-time 'current' session under "Strengthening of the United Nations system"⁸. The Resolution does not impact the rights of the P5 at all, nor does it impose any obligations on them, not even the one to show up at the debate. At most, it may increase the political cost of using the veto by allowing public scrutiny of the reasons behind a veto, as it is intended to create an incentive for the P5 to align their voting decisions more closely with the principles of the UN Charter⁹.

⁶ Laura di Gianfrancesco (n 4) 61.

⁷ Resolution 76/262 Standing Mandate for a General Assembly Debate When a Veto Is Cast in the Security Council, 26th April 2022 (UN Doc A/RES/76/262), in *Oxford Public International Law*, 2022 <<https://opil.ouplaw.com/display/10.1093/law-oxio/e714.013.1/law-oxio-e714?prd=OPIL>>.

⁸ UN General Assembly, *Resolution 76/262 - Standing Mandate for a General Assembly Debate When a Veto Is Cast in the Security Council*, A/RES/76/262, 28 April 2022, para 1.

⁹ Resolution 76/262 Standing Mandate for a General Assembly Debate When a Veto Is Cast in the Security Council, 26th April 2022 (UN Doc A/RES/76/262) (n 7) 5.

Such a duty to explain decisions should offer three significant benefits: it improves decision-making by fostering information exchange and reducing self-interest, enhances legal certainty by clarifying obligations and consequences, and strengthens accountability by enabling scrutiny from international bodies and civil society¹⁰. Throughout the debate, then, the UNGA should have the discretion to determine the most appropriate course of action within its mandate. The Assembly may choose to pass a resolution addressing the issue at hand, thereby expressing the collective will of the Member States; for example, suggesting the imposition of sanctions. Alternatively, it could decide to request that the SC reconsider or revisit the matter, particularly if the original decision is deemed unsatisfactory or requires further deliberation¹¹. This flexibility allows the GA to play a more active and influential role in international peace and security, ensuring that critical issues receive the attention they deserve.

3. *Adoption process and States' opinions.* – The drafting of Resolution 76/262 began in 2020 but faced a year-long delay due to the COVID-19 pandemic. Discussions resumed in early 2022 among a core group of states¹², driven by the Ukraine invasion in February 2022, as well as persistent blockages of humanitarian aid in Syria. These developments accelerated the resolution's adoption by the UNGA on April 26, 2022. The draft, backed by 83 co-sponsors, was presented by Liechtenstein's UN Ambassador, Christian Wenaweser, reflecting a strong commitment to multilateralism¹³. The resolution was adopted by consensus, though post-approval discussions revealed significant disagreements among States.

Among the 83 co-sponsors of the Veto Initiative, there are the three Western veto powers: the US, the UK, and France. China and Russia are notably absent. Even though this dissent did not represent a hurdle to reaching a consensus, the reasons for their lack of support were made clear in their statements. The Russian representative suggested that Resolution 76/262 is ineffective, arguing that when a veto is used, permanent Council members already provide exhaustive and publicly accessible explanations. Therefore, repeating the same explanation to the GA would not have any additional value¹⁴. On the contrary, China's Representative expressed concerns about the new GA mandate potentially overlapping with the convening of special emergency sessions under the 'Uniting for Peace' (U4P) resolution. The issue of potential overlap with Resolution 377/A/1950 has been a significant point in statements from various countries, which emphasise that the "Uniting for Peace" mechanism has proven its value and effectiveness. They argue that not all situations leading to Council resolutions blocked by the veto

¹⁰ Daniel Moeckli, Raffael N Fasel, *A Duty to Give Reasons in the Security Council: Making Voting Transparent*, in *International Organizations Law Review*, 2017, 13, 63.

¹¹ Barbara Buckinx et al., *Simulations of the United Nations Veto Initiative: Process, Documents, and Prospects for Reform*, in *Liechtenstein Institute on Self-Determination at Princeton University*, Policy Paper #5, 2024, 4.

¹² Pablo Arrocha Olabuenaga, *G.A. Res. 76/262 on a Standing Mandate for a General Assembly Debate When A Veto Is Cast in the Security Council (U.N.)*, in *International Legal Materials*, 2023, 284, 285.

¹³ Interview with Christian Wenaweser, "This Is Not about Russia, This Is about Multilateralism", 21 April 2022 <<https://www.ips-journal.eu/interviews/this-is-not-about-russia-this-is-about-multilateralism-5887/>>.

¹⁴ Meetings Coverage and Press Releases, *General Assembly Adopts Landmark Resolution Aimed at Holding Five Permanent Security Council Members Accountable for Use of Veto*, 26 April 2022.

require Assembly action through subrogation.

Aside from the potential overlap, two other main categories of criticism can be identified. First, there were procedural concerns, particularly regarding the opacity of the decision-making process that led to the formulation of the resolution itself. The Indonesian delegate described the adoption process as a “non-inclusive and untransparent process”. This sentiment was echoed by several other states, such as Thailand, Brazil, and Belarus, who criticised the ‘take-it-or-leave-it’ approach imposed on the wider membership. Second, the Indian delegate and several representatives from African states expressed concerns about the resolution’s connection to SC reform projects. They fear that the new mechanism could still interfere with the ongoing negotiations on SC reform. India highlighted that in 2008 the Assembly unanimously agreed that all five aspects of Council reform, including the use of the veto, should be addressed comprehensively, and in its view, the Veto Initiative represents a form of fragmented intervention.

Despite these criticisms, the adoption by consensus was not impeded, and many States expressed enthusiasm. Several European, African, and Latin American countries emphasised the importance of giving UN Member States the right to debate cases where the veto power is exercised, a power that has often bordered on outright abuse in the past decade. The main argument of the supporters was indeed that it would increase transparency, responsibility, and accountability, ensuring that the views of the majority are heard. Particularly noteworthy are the positions of the three P5 members who co-sponsored the resolution: the United States, the United Kingdom, and France. The representative of the US asserted that the exercise of this power by a permanent member should be exceptional and entail “enormous responsibility”, consequently, in support of the automatic convocation of the Assembly, if the veto is used, also declared its readiness “to participate regarding any veto they made”. The UK and France highlighted their rare use of the veto. However, at the same time, France maintained that “the GA cannot become a judge of the SC or of its members, elected or permanent”. None of the P5 members (even though some of them publicly recognise the need for reform to create a more effective system) questioned the veto power itself.

Overall, it has to be said that most of the Member States, irrespective of their stance on the resolution, conveyed a shared sentiment in their statements. They expressed a prevailing view that the SC has often failed to fulfil its primary responsibilities of maintaining international peace and security, underscoring the urgent need for profound and comprehensive reform. Even the most supportive words made it read between the lines that this was just an interim step while awaiting a more thorough reform.

4. *Current application of UNGA 76/262: the practice.* – In three years since the adoption of resolution 76/262, there have been (as of April 2025) 15 cases of vetoes in the SC. In 10 cases, the GA held subsequent debates under resolution 76/262, while in the other 5 cases, the ‘Uniting for Peace’ mechanism was applied as special emergency sessions were already ongoing. This paragraph will provide an examination of each instance where a veto has been cast since April 2022, assessing whether the procedures

outlined by the Veto Initiative have been properly respected. The discussion will be structured as follows: an initial overview of the draft resolutions subjected to veto will set the context, followed by a thorough review of the procedural compliance associated with each veto. Each case will be scrutinised to ensure that these procedural requirements were met, thereby assessing the overall effectiveness and consistency of the Veto Initiative in practice. For the sake of clarity, the cases will be organised and grouped under the same agenda item. The majority of vetoes cast since April 2022 have been concentrated around a few recurring issues, particularly the situation in the Middle East, including the Palestinian question and non-proliferation matters related to the Democratic People's Republic of Korea. The repeated stalemates on these critical issues reveal significant inefficiencies that must be addressed to enhance the Council's ability to effectively respond to global challenges.

4.1. *Non-Proliferation (including Democratic People's Republic of Korea)*. – The first application of the Veto Initiative under Resolution 76/262 took place on May 26, 2022, when Russia and China vetoed a US-proposed resolution condemning North Korea's ballistic missile launches and expanding sanctions¹⁵. Russia opposed additional sanctions, arguing they were ineffective and harmful to North Korean civilians, exacerbating economic stagnation and humanitarian issues, particularly after the COVID-19 pandemic¹⁶. China similarly rejected the resolution, advocating for diplomatic engagement over punitive measures and criticising the West's reliance on sanctions rather than dialogue. Following the veto, as required by the Veto Initiative, the President of the SC submitted a brief report to the President of the GA on June 2, merely listing voting results¹⁷. A GA debate was held on June 8, where Russia and China reiterated their justifications. While China sharply criticised the US for double standards, it emphasised its careful, responsible approach to SC votes. Russia, meanwhile, asserted that repeating its justification before the GA added no value. Many states took the floor, including EU representatives who, speaking on behalf of several countries, supported the vetoed resolution. The session, however, ended without concrete outcomes, serving primarily as a platform for discussion rather than action¹⁸.

The issue resurfaced in March 2024, when the US proposed extending the mandate of the Panel of Experts overseeing sanctions on North Korea¹⁹. While China abstained, Russia vetoed the resolution, arguing that NATO members were using the panel to make unfounded accusations against Russia²⁰. A report was submitted to the GA on April 1²¹,

¹⁵ UN Security Council, *Draft Resolution S/2022/431*, 26 May 2022.

¹⁶ UN Security Council, *9048th Meeting Official Records*, S/PV.9048, 2022, 3 <<https://documents.un.org/doc/undoc/pro/n22/363/33/pdf/n2236333.pdf>>.

¹⁷ President of the Security Council, *Letter Dated 2 June 2022 from the President of the Security Council Addressed to the President of the General Assembly*, 3 June 2022.

¹⁸ UN General Assembly, *77th Plenary Meeting Official Records*, A/76/PV.77, 2022, 1 <<https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n22/375/21/pdf/n2237521.pdf>>.

¹⁹ UN Security Council, *Draft Resolution S/2024/255*, 28 March 2024.

²⁰ UN Security Council, *9591st Meeting Official Records*, S/PV.9591, 2024, 7 <<https://www.securitycouncilreport.org/un-documents/document/s-pv-9591.php>>.

²¹ President of the Security Council, *Letter Dated 28 March 2024 from the President of the Security Council Addressed to the President of the General Assembly*, 1 April 2024.

listing the vote count without further detail, and a debate was convened on April 11. The President of the GA urged members to treat the session as a meaningful discussion rather than a procedural formality. Russia took the floor first, reiterating its stance and providing a more detailed elaboration on the reasons behind its position²².

The agenda item of ‘non-proliferation’ was raised again on April 24, 2024, when a group of states proposed a draft resolution on the peaceful use of outer space, urging compliance with international law and adherence to the Outer Space Treaty²³. Russia vetoed the resolution, claiming it was politicised and aimed at portraying Russia negatively. Russia and China attempted to introduce amendments calling for the exclusion of all weapons from outer space, but these proposals did not gain sufficient support²⁴. The vetoed resolution followed the usual procedural steps: a report was submitted on April 26, summarising the vote²⁵, and the GA debate was held on May 6, where Russia simply reaffirmed its position²⁶.

4.2. *Situation in the Middle East (including the Palestinian question)*. – This agenda item covered both the Syrian and Palestinian situations. As for the Syrian, on 8 July 2022, Russia vetoed draft resolution S/2022/538 (proposed by Ireland and Norway) to extend cross-border humanitarian aid into Syria for six months with an automatic renewal of a further six months²⁷. Russia instead proposed a six-month extension (S/2022/541), which was vetoed by France, the UK, and the US²⁸. Eventually, On 12 July 2022, the SC successfully adopted resolution 2642 (2022), extending the cross-border humanitarian aid mechanism for six months without requiring the consent of the Syrian government, but exclusively to the Bab al-Hawa border crossing. The resolution also allowed for an additional six-month extension until 10 July 2023, which would require a separate resolution to confirm²⁹. The Veto Initiative was triggered³⁰, leading to a GA debate on 21 July, thus adhering to the timing requirements. Russia was given precedence and reiterated the arguments it had presented on July 8, but given that a satisfactory outcome had already been achieved through resolution 2642, the debate was largely procedural and with very few to debate on, with Venezuela even describing it as “unnecessary”³¹.

²² General Assembly: 68th Plenary Meeting, 78th Session, 11 April 2024, <<https://webtv.un.org/en/asset/k16/k16ypr2ehk>>.

²³ UN Security Council, *Draft Resolution S/2024/302*, 24 April 2024.

²⁴ UN Security Council, *9616th Meeting Official Records*, S/PV.9616, 2024, 4 <<https://digitallibrary.un.org/record/4045546?v=pdf&ln=es>>.

²⁵ UN Security Council, *Letter Dated 26 April 2024 from the President of the Security Council Addressed to the President of the General Assembly*, 26 April 2024.

²⁶ General Assembly: 78th Plenary Meeting, 78th Session, 6 May 2024 <<https://webtv.un.org/en/asset/k11/k11saws2pz>>.

²⁷ UN Security Council, *Draft Resolution S/2022/538*, 8 July 2022.

²⁸ UN Security Council, *9087th Meeting Official Records*, S/PV.9087, 2022, 5 <https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/s_pv_9087.pdf>.

²⁹ UN Security Council, *Resolution 2642/2022*, 12 July 2022, para 2.

³⁰ President of the Security Council, *Letter Dated 15 July 2022 from the President of the Security Council Addressed to the President of the General Assembly*, 18 July 2022.

³¹ UN General Assembly, *95th Plenary Meeting Official Records*, A/76/PV.95, 2022, 7 <<https://digitallibrary.un.org/record/3993007?ln=en&v=pdf>>.

To highlight the ineffectiveness of the debate and the fact that it did not take the opportunity to use it as a forum to discuss the post-10 July situation, it can be looked at what happened when the SC had to meet on 11 July 2023 to decide whether to confirm the extension. This led to a new deadlock, underscoring the lack of progress and the unresolved tensions. Indeed, a similar deadlock occurred when Russia vetoed draft resolution S/2023/506 (proposed by Brazil and Switzerland), which sought a nine-month extension of cross-border aid³². The related report was submitted as a letter on 14 July 2023, followed by a GA debate on 19 July³³. Russia spoke first, reiterating its previous statements but also expressed satisfaction with a positive development as, on 13 July, Syria allowed the UN to use Bab al-Hawa for six months, effectively resolving the issue. The Syrian question has no longer been vetoed, demonstrating that resolutions were achieved through diplomacy rather than GA debates under the Veto Initiative.

On the other hand, the Palestinian issue saw multiple vetoes and resolutions following the 7 October 2023 attacks. On 18 October 2023, the US vetoed Brazil's draft resolution S/2023/773³⁴, which condemned Hamas attacks and called for hostage releases, citing concerns over the omission of Israel's right to self-defence³⁵. On 25 October 2023, Russia and China vetoed the US-led resolution³⁶, arguing it was biased and legally flawed regarding Israel's self-defence as an occupying power³⁷. Since 26 October 2023, the GA resumed its 10th emergency special session on "Illegal Israeli actions in occupied East Jerusalem and the rest of the Occupied Palestinian Territory"³⁸, meaning no 76/262 debates were needed. On 27 October, the GA adopted Resolution "Protection of Civilians and Upholding Legal and Humanitarian Obligations" (120 in favour, 14 against, 45 abstentions), calling for a humanitarian truce and full compliance with international law³⁹.

Further SC efforts were blocked by vetoes. Resolution 2712 was adopted on 15 November 2023, thanks to US abstention⁴⁰, but on 8 December, the US vetoed a proposed resolution calling for a ceasefire. The GA then adopted ES-10/22 on 12 December (153 in favour, 10 against, 23 abstentions), demanding an immediate ceasefire⁴¹. The SC later adopted Resolution 2720 on 22 December, though progress remained slow due to continued vetoes⁴². On 20 February 2024, the US vetoed another resolution, followed by Russia and China on 22 March⁴³. This led to two Veto Initiative debates on 4 March and

³² UN Security Council, *Draft Resolution S/2023/506*, 11 July 2023.

³³ President of the Security Council, *Letter Dated 14 July 2023 from the President of the Security Council Addressed to the President of the General Assembly*, 17 July 2023.

³⁴ UN Security Council, *Draft Resolution S/2023/773*, 18 October 2023.

³⁵ UN Security Council, *9442nd Meeting Official Records*, S/PV.9442, 2023, 5 <<https://documents.un.org/doc/undoc/pro/n23/310/62/pdf/n2331062.pdf>>.

³⁶ UN Security Council, *Draft Resolution, S/2023/792*, 25 October 2023.

³⁷ UN Security Council, *9453rd Meeting Official Records*, S/PV.9453, 2023, 3 <<https://documents.un.org/doc/undoc/pro/n23/320/23/pdf/n2332023.pdf>>.

³⁸ President of the General Assembly, *Letter Dated 23 October 2023 from the President of the General Assembly to the Member States*, 23 October 2023.

³⁹ UN General Assembly, *Resolution A/ES-10/L.25 - Protection of Civilians and Upholding Legal and Humanitarian Obligations*, A/ES-10/L.25, 27 October 2023.

⁴⁰ UN Security Council, *Resolution 2712/2023*, S/RES/2712, 15 November 2023.

⁴¹ UN General Assembly, *Resolution ES-10/22 - Protection of Civilians and Upholding Legal and Humanitarian Obligations*, A/RES/ES-10/22, 12 December 2023.

⁴² UN Security Council, *Resolution 2720/2023*, S/RES/2720, 22 December 2023.

⁴³ UN Security Council, *Draft Resolution S/2024/173*, 20 February 2024; UN Security Council, *Draft Resolution S/2024/239*, 22 March 2024.

8 April, where P5 members repeated previous arguments⁴⁴. The SC finally adopted Resolution 2728 on 25 March, with the US abstaining.

On 20 November 2024, the United States vetoed a draft resolution proposed by 10 states. The resolution demanded an immediate and unconditional ceasefire, the release of all hostages, humanitarian aid access, adherence to international law, and a report on implementation⁴⁵. The US justified its veto by emphasising the need to link a ceasefire with hostage releases and condemned Hamas for obstructing peace efforts⁴⁶. The report is a letter dated 25 November 2024⁴⁷. On 4 December 2024, the GA resumed its tenth emergency special session to address illegal Israeli actions in Occupied Jerusalem and the rest of the Occupied Palestinian Territory. Subsequently, on 12 December 2024, the GA adopted Resolution A/ES-10/L.33. This resolution mirrors the SC draft resolution, sharing key demands such as an immediate ceasefire, hostage release, humanitarian aid access, and compliance with international law. However, this resolution was broader in scope, as it also expanded on legal accountability, referenced ICJ rulings, and reinforced the two-state solution⁴⁸. Although not all Palestinian-related meetings were convened under Resolution 76/262, a report was submitted after each veto, proving that paragraph 3 of 76/262 operates automatically, even if a formal assembly is not convened⁴⁹.

4.3. *Admission of new Members.* – On 18 April 2024, the US vetoed an Algerian-proposed draft resolution recommending a GA vote on granting Palestine full UN membership⁵⁰. The US justified its veto by emphasising that lasting peace requires a two-state solution that ensures Israel's security⁵¹. Following this, a two-page report was submitted on 23 April, and a GA 76/262 debate was held on 1 May⁵². The US Representative criticised the debate as a misuse of UN resources and reiterated President Biden's stance that a two-state solution remains the only path to sustainable peace,

⁴⁴ General Assembly: 59th Plenary Meeting, 78th Session, 4 March 2024 <<http://webtv.un.org/en/asset/k15/k15totzrbr>>; General Assembly: 66th Plenary Meeting, 78th Session, 8 April 2024 <<http://webtv.un.org/en/asset/k16/k16mqslwrp>>.

⁴⁵ UN Security Council, *Draft Resolution S/2024/835*, 20 November 2024.

⁴⁶ UN Security Council, *9790th Meeting Official Records*, S/PV.9790, 2024.

⁴⁷ President of the Security Council, *Letter Dated 25 November 2024 from the President of the Security Council Addressed to the President of the General Assembly*, 26 November 2024.

⁴⁸ UN General Assembly, *Resolution A/ES-10/L.33 - Demand for Ceasefire in Gaza*, A/ES-10/L.33, 12 December 2024.

⁴⁹ President of the Security Council, *Letter Dated 20 October 2023 from the President of the Security Council Addressed to the President of the General Assembly*, 23 October 2023; President of the Security Council, *Letter Dated 26 October 2023 from the President of the Security Council Addressed to the President of the General Assembly*, 27 October 2023; President of the Security Council, *Letter Dated 11 December 2023 from the President of the Security Council Addressed to the President of the General Assembly*, 11 December 2023; President of the Security Council, *Letter Dated 26 February 2024 from the President of the Security Council Addressed to the President of the General Assembly*, 26 February 2024; President of the Security Council, *Letter Dated 26 March 2024 from the President of the Security Council Addressed to the President of the General Assembly*, 1 April 2024.

⁵⁰ UN Security Council, *Draft Resolution S/2024/312*, 18 April 2024.

⁵¹ UN Security Council, *9609th Meeting Official Records*, S/PV.9609, 2024, 4 <<https://undocs.org/Home/Mobile?FinalSymbol=S%2FPV.9609&Language=E&DeviceType=Desktop&LangRequested=False>>.

⁵² President of the Security Council, *Letter Dated 23 April 2024 from the President of the Security Council Addressed to the President of the General Assembly*, 23 April 2024.

especially amid the ongoing conflict since 7 October⁵³.

4.4. *Maintenance of Peace and Security in Ukraine.* – On 30th September 2022, the SC voted on a draft resolution, introduced by the US and Albania, condemning Russia's referenda in occupied Ukrainian regions. The resolution deemed the referenda invalid and rejected any Russian annexation attempts. It also reaffirmed that Russia's recognition of parts of Donetsk and Luhansk as independent violated Ukraine's sovereignty and the UN Charter⁵⁴. However, Russia vetoed the resolution. Following this, Albania and Ukraine requested the resumption of the UN General Assembly's 11th emergency special session under the Uniting for Peace procedure⁵⁵. Also in this context, even though the debate under Resolution 76/262 was never held because the Assembly was in an emergency session under the U4P, the two-page report with a summary of the voting results was submitted⁵⁶. This request was made pursuant to paragraph 3 of GA resolution ES-11/3, adopted on 7 April 2022, which allowed for the referral of matters from the SC to the GA under the Uniting for Peace procedure⁵⁷. It is also important to highlight that the content of Resolution ES-11/3 explicitly prescribed the suspension of the Russian Federation's membership rights in the Human Rights Council. The session convened on 10th and 12th October 2022, where the GA overwhelmingly adopted the resolution "Territorial Integrity of Ukraine: Defending the Principles of the UN Charter" with 143 votes in favour, 5 against, and 35 abstentions. The resolution declared Russia's actions unlawful and in violation of Ukraine's sovereignty⁵⁸.

4.5. *The situation in Mali.* – On 30 August 2023, Russia vetoed draft resolution S/2023/638, which aimed to extend sanctions on those obstructing peace in Mali and expand the panel of experts' mandate.⁵⁹ Russia justified its veto by citing the Malian government's concerns. Following this, a GA 76/262 debate was held on 11 September, where Russia spoke first. While no new resolution was adopted, the debate fuelled criticism of the veto power, with many Member States expressing frustration over its use to block international crisis responses, particularly in Mali⁶⁰.

⁵³ UN Meetings Coverage and Press Releases, *Meeting Two Weeks after United States Vetoes Security Council Resolution Recommending Full UN Membership for Palestine, General Assembly Debates Ramifications*, 1 May 2024, <<https://press.un.org/en/2024/ga12595.doc.htm>>.

⁵⁴ UN Security Council, *Draft Resolutions S/2022/720*, 30 September 2022.

⁵⁵ Permanent Representatives of Albania and Ukraine to the United Nations, *Letter Dated 3 October 2022 from the Permanent Representatives of Albania and Ukraine to the United Nations Addressed to the President of the General Assembly*, 3 October 2022.

⁵⁶ President of the Security Council, *Letter Dated 4 October 2022 from the President of the Security Council Addressed to the President of the General Assembly*, 4 October 2022.

⁵⁷ UN General Assembly, *Resolution ES-11/3 - Suspension of the Rights of Membership of the Russian Federation in the Human Rights Council*, A/RES/ES-11/3, 8 April 2022, para 3.

⁵⁸ UN General Assembly, *Resolution ES-11/4 - Territorial Integrity of Ukraine: Defending the Principles of the Charter of the United Nations*, A/RES/ES-11/4, 13 October 2022.

⁵⁹ UN Security Council, *Draft Resolution S/2023/638*, 30 August 2023.

⁶⁰ UN General Assembly, *3rd Plenary Meeting Official Records*, A/78/PV.3, 2023, 1 <<https://digitallibrary.un.org/record/4036742?ln=en&v=pdf>>.

4.6. *Reports of the Secretary-General on the Sudan and South Sudan.* – On 18 November 2024, Sierra Leone and the United Kingdom proposed a draft resolution calling for an immediate halt to attacks on civilians in Sudan, especially by the Rapid Support Forces, and urging all parties to cease hostilities and engage in peace talks⁶¹. The resolution was vetoed by Russia, which argued it infringed on Sudan's sovereignty by imposing external views on the country's handling of its security and humanitarian matters⁶². The report was sent as a letter on 21 November⁶³ and a plenary debate was held on 26 November, where the president of the GA expressed concern over the increasing frequency of vetoes. This trend highlighted the growing need for the GA to take action on peace and security issues when the SC is unable to act. Russia was given precedence in the list of speakers and elaborated on its position, while other Member States voiced frustration over the SC's inability to fulfil its mandate⁶⁴.

5. *Considerations on the application of the Veto Initiative.* – From a procedural standpoint, the adoption of Resolution 76/262 has been largely effective, marking the emergence of a new practice within the General Assembly's works. The mechanism is always triggered whenever specific preconditions are met: reports are reliably presented at least 72 hours before the scheduled debate, the debate is convened within ten working days under the correct agenda item, and priority in the list of speakers is given to the P5 member who exercised the veto. In situations where the emergency session is resumed under the Uniting for Peace framework, no further debate is held, but reports continue to be submitted. These reports are consistently provided, whether the GA is convened under Resolution 76/262 or U4P, and are concise, focusing on essential elements, ensuring clarity and transparency in the process. Paragraphs 4 and 5 are also respected: the debate falls under "Agenda item 124 – Strengthening of the United Nations system" during the 76th session, which corresponds to the first two plenary Assemblies convened in 2022. All other debates fall under the 77th and 78th sessions and are held under "Agenda item 60 – Use of the veto", beginning from July 2023 onwards. In terms of attendance, all the veto-wielders have always shown up at the assemblies providing explanations, and on average, 70 to 80 states are participating in the GA debates⁶⁵. These elements demonstrate a commitment to respecting the resolution's procedural framework and enhancing the transparency of the SC's actions.

In terms of accountability outcomes, particularly noteworthy is the fact that during these debates, non-SC Members take the floor to express their opinions, elaborating on previously stated positions or voicing their views on the matter for the first time. This inclusive approach benefits actors like the European Union or other permanent observers,

⁶¹ UN Security Council, *Draft Resolution S/2024/826*, 18 November 2024.

⁶² UN Security Council, *9786th Meeting Official Records*, S/PV.9786, 2024 <<https://webtv.un.org/en/asset/k1u/k1ujdmywhg>>.

⁶³ President of the Security Council, *Lettre Datée Du 21 Novembre 2024, Adressée Au Président de l'Assemblée Générale Par La Présidente Du Conseil de Sécurité*, 22 November 2024.

⁶⁴ General Assembly: 42nd Plenary Meeting, 79th Session, 26 November 2024 <<https://webtv.un.org/en/asset/k1u/k1u7ebei0i>>.

⁶⁵ Interview with Ambassador Christian Wenaweser of Liechtenstein, *The UN Veto Initiative "Hits a Nerve": Q/A With Liechtenstein's Diplomat*, 12 September 2024 <<https://www.passblue.com/2024/09/12/the-un-veto-initiative-hits-a-nerve-q-a-with-liechtensteins-diplomat/>>.

which, despite being significant international players, lack any form of representation in the SC. It also provides a platform for other states indirectly affected by the issues. For instance, during the first-ever debate under this resolution on the agenda item ‘Non-proliferation/Democratic People’s Republic of Korea,’ the Republic of Korea had the chance to express its concerns despite not being a SC member or having been invited to the SC meeting⁶⁶. The promoter of the Resolution, Ambassador Wenaweser, argues that Resolution 76/262 has finally brought proper accountability within the SC because the resolution redirects vetoed issues to the GA and allows open discussion and proposals in response. While acknowledging that the initiative has not stopped vetoes, he thinks that it has affected different states differently. Russia continues to veto without concern, viewing the GA as just another platform where to deliver the speech. In contrast, China feels more uncomfortable because now that the veto is getting unpopular, it still wants to have strong partnerships with the membership, likely raising its threshold for using the veto. The US, a co-sponsor of the initiative, primarily vetoes Middle East draft resolutions, which end up in the GA anyway because of the U4P, making the initiative beneficial by levelling the playing field with Russia⁶⁷. Yet, the major challenge remains the absence of clear standards, as effective accountability is impossible without well-defined criteria for evaluation⁶⁸.

However, the debates convened under this mechanism can be criticised for their bureaucratic nature, often perceived as exercises in formality rather than substantive engagement: out of all the debates convened under Resolution 76/262, none have resulted in the adoption of new resolutions. Instead, these sessions have primarily served as diplomatic platforms for states to reiterate, or elaborate on positions they had previously expressed before the SC, confirming a scenario predicted by Russia when the resolution was adopted and not acting as a deterrent⁶⁹. Although the debates provide an opportunity for all Member States to voice their opinions, no veto-wielding state has, to date, reversed its stance or agreed to a resolution that it had previously vetoed. This ineffectiveness is further exemplified by specific cases, such as the debate on Syria, where the focus was on previously resolved issues rather than forward-looking discussions on measures due to expire shortly. As a result, when the time came to address these measures the following year, another deadlock occurred, highlighting the procedural nature of these debates rather than their potential to foster proactive decision-making. Similar shortcomings can be observed in discussions on proliferation issues in Korea, where further deadlocks have arisen despite the open platform provided by these debates held three times. In both the North Korea and Syria cases, the GA had potential actions it could have taken. As for North Korea, it could have passed a resolution urging States to strengthen sanctions against Pyongyang unilaterally. In the case of Syria, the GA could have affirmed the principle from the ICJ’s *Nicaragua v. United States of America* Judgement, which states that humanitarian assistance does not constitute ‘unlawful interference’ in a country’s internal affairs⁷⁰. It could have strengthened the legal basis for cross-border humanitarian

⁶⁶ UN General Assembly (n 27) 15.

⁶⁷ Interview with Ambassador Christian Wenaweser of Liechtenstein (n 76).

⁶⁸ Laura di Gianfrancesco (n 4) 62.

⁶⁹ Meetings Coverage (n 14).

⁷⁰ International Court of Justice, *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America)*, 1986, 14, 242.

aid without SC approval by framing the situation as one of “necessity,” which international law recognises as justifying the breach of an international obligation in certain circumstances⁷¹. As already mentioned above, these debates have focused on matters that have already been resolved, with states considering further discussions unnecessary. Moreover, some issues resurface within months, reinforcing the perception that these debates are not effective forums for considering every state’s view. From a cost-effectiveness standpoint, this redundancy can be seen as a waste of resources. In many instances, it may be more efficient to refrain from debates on already fixed situations.

The limitations of Resolution 76/262 become particularly evident when compared to the UNGA’s Uniting for Peace framework. Resolution 76/262 is less effective than the UNGA’s U4P framework in producing tangible outcomes. While both serve different purposes, U4P sessions have historically led to the adoption of impactful resolutions. A key reason for U4P’s success is the Assembly’s heightened responsibility during crises driven by public and media pressure. This was evident in the UNGA’s decision to suspend Russia from the Human Rights Council after the war in Ukraine, showcasing its ability to act decisively⁷². Although the decision was contentious, it served as a concrete response to a pressing international issue, demonstrating the Assembly’s capacity to act decisively. Nonetheless, as some scholars suggest, the two mechanisms could be combined by envisioning a two-step process. First, the veto would be discussed in the Assembly under Resolution 76/262. The Assembly would then decide whether to convene an emergency special session on the matter, potentially leading to the Assembly adopting resolutions that urge Member States to follow its recommended course of action. In doing so, if broad agreement is reached in the Assembly and Member States are willing to act – without resorting to force – the GA could adopt recommendations that states would likely follow. In this scenario, the lack of a SC decision would become nearly irrelevant⁷³. Unfortunately, States have yet to fully embrace the idea that the veto initiative special sessions could function similarly and along with the U4P.

However, to fully assess the impact of the Veto Initiative, it is crucial to determine which aspects should be prioritised: accountability and transparency or the initiative’s ability to break deadlocks and respond to emergencies as if it were the SC. If the focus is on the former, it gets its job done, enhancing the representativeness and inclusivity of key decision-making processes at the UN. Before the adoption of the Veto Initiative, a veto in the SC effectively ended any debate on the issue. Now, since April 2022, when a veto is cast, the matter is referred to the whole UN membership. This allows all States to participate in discussions and deliver statements regarding the issue in question with a strong push towards multilateralism. In doing so, it promotes transparency by requiring the P5 members who exercised the veto to justify their actions. Moreover, it allows Member States to express their dissatisfaction with how the Council is fulfilling its responsibilities. However, accountability should also include the ability to impose

⁷¹ Rebecca Barber, *The U.N. General Assembly’s Veto Initiative Turns One. Is It Working?*, in *Just Security*, 26 April 2023, 2.

⁷² UN General Assembly (n 62).

⁷³ Salvatore Zappalà, *Reazioni All’esercizio Del Potere Di Veto: Recenti Tendenze Nei Rapporti Tra Consiglio Di Sicurezza e Assemblea Generale Delle Nazioni Unite*, in *La Comunità Internazionale*, 2024, 185, 206.

consequences when responsibilities are not met. In this regard, so far, the reputational costs of using the veto can be seen as the only such consequence, as States are held publicly accountable for their actions. On the contrary, if we look at the power of the initiative to break deadlocks and offer effective solutions, the results are more disappointing. While the subsequent discussions in the GA often lead to States scrutinising the vetoing member's reasoning and offering alternatives, the process tends to lead nowhere and stall afterwards. However, since its paramount aim was not necessarily to unlock deadlocks or adopt new GA resolutions but rather to promote transparency and accountability, the overall assessment is still positive. Liechtenstein's Veto Initiative can be viewed as a significant reform of the Security Council's veto power – one that does not require amending the UN Charter but asks the GA to speak up.

6. *Conclusion.* – Three years after its adoption, Resolution 76/262 has been effectively implemented, ensuring timely reports, structured debates, and consistent participation, thereby enhancing the transparency of the SC's actions. Veto-wielding states regularly attend GA discussions, with an average of 70-80 Member States engaging, marking the emersion of a new practice. While the resolution has not prevented the use of the veto, it has given the main benefit of being a platform for greater accountability: it allows non-SC members, non-UN members, such as the European Union, and states affected by SC decisions to express their concerns. However, these debates are often criticised as bureaucratic, yielding no new resolutions, position statements, veto reversals or any type of consequences, with instances of new deadlocks under the same agenda item. In contrast, the U4P framework has demonstrated greater efficacy in achieving decisive actions, such as Russia's suspension from the Human Rights Council. A two-step process could enable the Assembly to take more meaningful actions, reducing the reliance on the SC for resolution when it is in a stalemate. Over time, indeed, evolving practices have shaped a complementary distribution of responsibilities between the GA and the SC in maintaining international peace and security, providing an alternative – although not binding – avenue for action: the GA. As a second major benefit, its activation has exposed weaknesses in the international system, particularly the SC's frequent paralysis. Indeed, since veto abolition remains unlikely, Member States have wisely chosen to keep these efforts separate from discussions on SC reform. Instead, they are focusing on adopting internal procedures and mechanisms to overcome deadlock within the Council and to facilitate the introduction of concrete measures by the UN or its Member States⁷⁴. The GA has thus taken steps to further assert its role in the field of peace and security in such a time of geopolitical uncertainty, reinforcing the importance of multilateral forums. Overall, the Veto Initiative is increasingly solidifying as a common practice that most Member States appear willing to respect and that is capable of getting around the paper-based reform.

Maggio 2025

⁷⁴ Ivi, 204.

Il nuovo EU Blueprint per la cibersecurity: il progetto di rafforzamento del coordinamento dell'Unione europea avverso le crisi informatiche

Francesca Di Gianni

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

1. *Premessa.* – La trasformazione digitale ha profondamente modificato il modo in cui le persone studiano, lavorano e si connettono le une con le altre e ha generato una forte dipendenza di economia, democrazia e società dell'Unione europea (UE) da sistemi informativi e di rete sempre più interconnessi. La pervasività delle tecnologie digitali ha fatto sì che la cibersecurity diventasse una componente fondamentale dell'intero processo di creazione di un'Europa digitale, verde e resiliente¹, soprattutto in ragione dell'intensificarsi degli attacchi informatici².

Nel corso del 2024, l'UE ha registrato un considerevole aumento dei *cyber-attacks*³ rispetto all'anno precedente, in particolare degli attacchi *ransomware* e *Denial-of-Service* (DoS/DDoS), che nel complesso costituiscono più della metà degli attacchi osservati⁴; un aumento riconducibile in buona parte all'instabilità geopolitica e al conseguente incremento degli attacchi da parte di gruppi di *hacktivisti* legati a conflitti internazionali, come quello russo-ucraino e il conflitto tra Israele e Palestina⁵.

L'Unione ha avviato il processo di costruzione del suo quadro per la cibersecurity nel 2017 quando la Commissione europea, con una comunicazione congiunta, ha presentato un pacchetto di misure con cui si delineava un approccio globale diretto a rafforzare la resilienza e l'autonomia strategica dell'UE in questo settore⁶. Da quel momento, sono stati elaborati molteplici strumenti contenenti disposizioni rilevanti per la gestione delle crisi di cibersecurity e il rafforzamento della ciberresilienza dell'Unione europea⁷. Si pensi, per esempio, al regolamento (UE) 2019/881 con cui è stato rafforzato e reso permanente il mandato dell'Agenzia europea per la cibersecurity (ENISA), per fornire il necessario supporto a Stati membri, istituzioni europee e imprese in settori considerati fondamentali⁸.

¹ Comunicazione della Commissione europea al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Verso un'economia verde, digitale e resiliente: il modello di crescita europeo*, 2 marzo 2020, COM(2022) 83 final.

² ENISA, *ENISA Threat Landscape 2024*, September 2024, reperibile online: https://www.enisa.europa.eu/sites/default/files/2024-11/ENISA%20Threat%20Landscape%202024_0.pdf.

³ NIST, *Cyber Attack*, Glossary, reperibile online: https://csrc.nist.gov/glossary/term/cyber_attack.

⁴ ENISA, *ENISA Threat Landscape 2024*, cit.

⁵ *Ibid.*

⁶ Comunicazione congiunta della Commissione, del 13 settembre 2017, Resilienza, deterrenza e difesa: verso una cibersecurity forte per l'UE, JOIN(2017)450 final.

⁷ Si vedano il regolamento (UE) 2019/881, la direttiva (UE) 2022/2555, il regolamento di esecuzione (UE) 2024/2690, e i regolamenti (UE, Euratom) 2023/28417, (UE) 2021/8878, (UE) 2024/28479 e (UE) 2025/38 ("regolamento sulla ciber-solidarietà"). Inoltre, tra le misure settoriali specifiche per le crisi di cibersecurity si ricordano il regolamento delegato (UE) 2024/1366 della Commissione e il quadro di coordinamento sistemico degli incidenti informatici (c.d. *Systemic Cyber Incident Coordination Framework*, EU-SCICF) nell'ambito del regolamento (UE) 2022/2554, la direttiva 2013/40/UE e il regolamento (UE) 2023/1543.

⁸ Regolamento (UE) 2019/881 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 aprile 2019, relativo all'ENISA, l'Agenzia dell'Unione europea per la cibersecurity, e alla certificazione della cibersecurity per le tecnologie

Inoltre, in linea con quanto prefigurato dalla nuova strategia dell'UE in materia di cybersicurezza per il decennio digitale, presentata il 16 dicembre 2020 dalla Commissione europea⁹ – componente essenziale del documento “Plasmare il futuro digitale dell'Europa”¹⁰, del piano d'azione per la costruzione di un'Europa più pulita e competitiva¹¹, della strategia dell'UE sulla sicurezza per il periodo 2020-2025¹², della strategia globale per la politica estera e di sicurezza dell'Unione europea¹³, nonché dell'agenda strategica del Consiglio europeo 2019-2024¹⁴ – numerosi interventi normativi, politici e di investimento sono stati realizzati nei settori della resilienza e dello sviluppo delle capacità operative per la prevenzione, la dissuasione e la risposta agli attacchi informatici, al fine di dar vita ad un ciber spazio globale e aperto in cui siano assicurati ad un tempo sicurezza e protezione dei valori europei e dei diritti fondamentali di tutti¹⁵.

In tal senso, significativa è stata l'adozione della direttiva 2022/2555 (c.d. direttiva NIS2) per l'accrescimento della ciberresilienza di tutti quei settori, pubblici e privati, considerati essenziali per il funzionamento di economia e società dell'UE¹⁶ e della direttiva 2022/2557 (c.d. direttiva CER), con cui è stata realizzata una revisione della legislazione europea in materia di resilienza delle infrastrutture critiche¹⁷. A questi atti, si è aggiunto, più di recente, il regolamento (UE) 2024/2847 (c.d. *Cyber Resilience Act* o CRA)¹⁸, con cui è stato definito un quadro giuridico uniforme per i requisiti essenziali di cybersicurezza per l'immissione sul mercato dell'Unione di prodotti con elementi digitali.

Nonostante l'incessante lavoro delle istituzioni europee per accrescere il livello di ciberresilienza dell'Unione, secondo il rapporto *ENISA Threat Landscape 2024* dell'Agenzia europea per la cybersicurezza l'aumento registrato nel corso del 2024 dei suddetti *cyber-attacks* – che hanno interessato principalmente il settore pubblico, quello sanitario, con il 15% degli attacchi rivolti a ospedali e infrastrutture sanitarie, il settore bancario e finanziario – e della durata media delle interruzioni da essi causate è dipeso,

dell'informazione e della comunicazione, e che abroga il regolamento (UE) n. 526/2013 (“regolamento sulla cybersicurezza”).

⁹ Comunicazione congiunta al Parlamento europeo e al Consiglio, La strategia dell'UE in materia di cybersicurezza per il decennio digitale, 16 dicembre 2020, JOIN(2020) 18 final.

¹⁰ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, Plasmare il futuro digitale dell'Europa, 19 febbraio 2020, COM(2020) 67 final.

¹¹ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, un nuovo piano d'azione per l'economia circolare. Per un'Europa più pulita e più competitiva, 11 marzo 2020, COM(2020) 98 final.

¹² Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, sulla strategia dell'UE per l'Unione della sicurezza, 24 luglio 2020, COM(2020) 605 final.

¹³ European Union Global Strategy, *Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe*, reperibile online: https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/eugs_review_web_0.pdf.

¹⁴ Consiglio europeo, *Una nuova agenda strategica 2019-2024*, reperibile online: <https://www.consilium.europa.eu/media/39937/a-new-strategic-agenda-2019-2024-it.pdf>.

¹⁵ JOIN(2020) 18 final, p. 5.

¹⁶ Direttiva (UE) 2022/2555 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 dicembre 2022, relativa a misure per un livello comune elevato di cybersicurezza nell'Unione (direttiva NIS2).

¹⁷ Direttiva (UE) 2022/2557 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 dicembre 2022, relativa alla resilienza dei soggetti critici.

¹⁸ Regolamento (UE) 2024/2847 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2024, relativo a requisiti orizzontali di cybersicurezza per i prodotti con elementi digitali e che modifica i regolamenti (UE) n. 168/2013 e (UE) 2019/1020 e la direttiva 2020/1828 (regolamento sulla ciberresilienza).

da un lato, dalle vulnerabilità note, ma irrisolte dei sistemi e dalla loro crescente dipendenza dai dispositivi connessi e, dall'altro, dalla crescente sofisticazione degli attacchi e dalla difficoltà di mettere in atto un rapido ripristino dei sistemi colpiti.

Le tensioni geopolitiche contribuiscono evidentemente a creare un ambiente più incerto e la maggiore integrazione e dipendenza da catene di fornitura più complesse conduce verso scenari di rischio più opachi e imprevedibili¹⁹.

2. *La proposta di “programma per la cibersecurity”* – Avverso le sfide evidenziate, il rapporto dell'ENISA suggerisce all'Unione europea, *inter alia*, di rafforzare le capacità di gestione delle crisi informatiche e di sviluppare una politica orizzontale avanzata per la sicurezza delle catene di approvvigionamento, concentrandosi sulla valutazione coordinata dei rischi e promuovendo iniziative di gestione delle vulnerabilità che coinvolgano sia il settore pubblico che quello privato.

In risposta all'invito avanzato dall'Agenzia nel suo rapporto e alle Conclusioni del Consiglio europeo del 21 maggio 2024 per un'Unione più cibersicura e più ciberresiliente²⁰, la Commissione europea ha presentato una proposta di raccomandazione del Consiglio il 24 febbraio 2025 in materia di gestione delle crisi di cibersecurity²¹. Il nuovo *EU Cyber Blueprint* andrebbe a sostituire il precedente piano delineato all'interno della raccomandazione (UE) 2017/1584 della Commissione europea relativa alla risposta coordinata a incidenti e crisi di cibersecurity su vasta scala²², andando peraltro ad affiancarsi al meccanismo di risposta alle crisi IPCR²³ e al pacchetto di strumenti per la diplomazia informatica dell'UE²⁴ e ad integrare altre iniziative recentemente adottate in relazione alla cibersecurity delle infrastrutture critiche²⁵ e il Piano d'azione dell'UE sulla sicurezza dei cavi²⁶.

¹⁹ World Economic Forum, *Global Security Outlook 2025. Insight Report*, January 2025, reperibile online: https://reports.weforum.org/docs/WEF_Global_Cybersecurity_Outlook_2025.pdf.

²⁰ *Council Conclusions on the Future of Cybersecurity: Implement and Protect Together*.

²¹ Proposta di raccomandazione del Consiglio relativa a un programma dell'UE sulla gestione delle crisi di cibersecurity, 24 febbraio 2025, COM(2025) 66 final.

²² Raccomandazione (UE) 2017/1584 della Commissione, del 13 settembre 2017, relativa alla risposta coordinata agli incidenti e alle crisi di cibersecurity su vasta scala.

²³ Decisione di esecuzione (UE) 2018/1993 del Consiglio, dell'11 dicembre 2018, relativa ai dispositivi integrati dell'UE per la risposta politica alle crisi.

²⁴ Si vedano al riguardo le Conclusioni del Consiglio sulla diplomazia digitale dell'UE, 18 luglio 2022; le Conclusioni del Consiglio sulla diplomazia digitale dell'UE – Conclusioni del Consiglio approvate dal Consiglio nella sessione del 26 giugno 2023, 26 giugno 2023. Inoltre, il 22 luglio 2024 il Consiglio Affari Esteri ha tenuto il suo dibattito annuale sulla diplomazia digitale dell'UE, valutando i progressi compiuti negli ultimi quattro anni e evidenziando l'importanza delle questioni digitali e delle tecnologie emergenti per una politica estera integrata dell'UE e la necessità di collaborare come Team Europa. Informazioni dettagliate sul sito: www.consilium.europea.eu.

²⁵ Si pensi agli atti già citati, come la direttiva NIS2, la direttiva CER e il CRA, ma anche al regolamento delegato (UE) 2024/1366 della Commissione, dell'11 marzo 2024, che integra il regolamento (UE) 2019/943 del Parlamento europeo e del Consiglio istituendo un codice di rete relativo a disposizioni settoriali per gli aspetti di cibersecurity dei flussi transfrontalieri di energia elettrica, alla raccomandazione (UE) 2024/779 della Commissione, del 26 febbraio 2024, sulle infrastrutture di cavi sottomarini sicure e resilienti.

²⁶ Commissione europea, Alto rappresentante per gli affari esteri e la politica di sicurezza, Comunicazione congiunta al Parlamento europeo e al Consiglio, Piano d'azione dell'UE sulla sicurezza dei cavi, 21 febbraio 2025, JOIN(2025) 9 final.

L'obiettivo del progetto, che si basa sull'art. 292 TFUE²⁷, è presentare il quadro dell'UE per la gestione delle crisi informatiche, al fine di consentire agli attori rilevanti dell'Unione di comprendere quale sia il miglior utilizzo dei meccanismi disponibili durante l'intero ciclo di gestione delle crisi²⁸. In particolare, la proposta, che si presenta come uno strumento non vincolante che integrerebbe l'intero quadro normativo dell'UE in materia di cibersicurezza, individua azioni specifiche per gli attori rilevanti in relazione alle crisi informatiche, individuando i settori critici per i quali è prevista l'attuazione di un meccanismo di cooperazione europeo in caso di incidente e fornendo una definizione di "crisi informatica".

Poiché gli incidenti su vasta scala possono causare danni significativi in più di uno Stato membro, potendo aggravarsi al punto da innescare una vera e propria crisi capace di interferire con il buon funzionamento del mercato interno e di creare rischi per la pubblica sicurezza, la proposta promuove un approccio globale e integrato alla gestione delle crisi in tutti i settori e a tutti i livelli di *governance* per contribuire al mantenimento della stabilità economica e alla protezione di governi, infrastrutture critiche e, quindi, cittadini e imprese europei (*considerando* 2).

A tal fine, il documento stabilisce il quadro dell'Unione per la gestione delle crisi di cibersicurezza nel contesto della preparazione generale avverso le minacce ibride multidimensionali, intervenendo su alcune criticità del sistema difensivo europeo.

Per far ciò, fornisce *in primis* un chiarimento sul significato di "crisi informatica", vale a dire una crisi derivante da un incidente di cibersicurezza su vasta scala, quale definito all'art. 6, par. 7, della direttiva NIS2²⁹, che compromette il corretto funzionamento del mercato interno o comporta gravi rischi di pubblica sicurezza per soggetti o cittadini in diversi Stati membri o nell'intera Unione (parte I, punto 2).

L'allegato II della proposta – rubricato "Attori (entità e reti) rilevanti a livello dell'Unione europea e meccanismi di gestione delle crisi" – elenca poi i settori considerati critici e altamente critici, in quanto vitali per il funzionamento di società ed economia dell'UE, corrispondenti a quelli menzionati negli allegati I e II della citata direttiva NIS2. Ciò che viene messo in evidenza con questo elenco è che per i settori di gas, petrolio ed energia elettrica, il settore aereo, quello bancario e finanziario, quello sanitario e quello alimentare sono previsti appositi gruppi di coordinamento, oltre a sistemi di allarme rapido e di rilevamento di eventuali anomalie e di risposta alle crisi, mentre per altri settori manca un sistema di coordinamento a livello dell'Unione in caso di perturbazioni delle infrastrutture critiche, pur essendo particolarmente esposti agli attacchi informatici. È il caso dei settori del trasporto ferroviario, delle infrastrutture digitali e della gestione dei servizi TIC, della fabbricazione di prodotti quali dispositivi medici, computer e prodotti di elettronica e ottica, macchinari e apparecchiature, autoveicoli e altri mezzi di trasporto,

²⁷ "Il Consiglio adotta raccomandazioni. Delibera su proposta della Commissione in tutti i casi in cui i trattati prevedono che adottati atti su proposta della Commissione. Delibera all'unanimità nei settori nei quali è richiesta l'unanimità per l'adozione di un atto dell'Unione. La Commissione, e la Banca centrale europea nei casi specifici previsti dai trattati, adottano raccomandazioni".

²⁸ *Ibid.*, p. 1.

²⁹ «'incidente di cibersicurezza su vasta scala': un incidente che causa un livello di perturbazione superiore alla capacità di uno Stato membro di rispondervi o che ha un impatto significativo su almeno due Stati membri».

nonché di quello dei fornitori di servizi digitali e di quello della ricerca (allegato II, punto 4).

La proposta mira ad intervenire, dunque, su queste carenze, fornendo una solida base per la cooperazione nel coordinamento della gestione degli incidenti e delle crisi di cibersicurezza su vasta scala che vedono il coinvolgimento dei settori indicati. In particolare, consentendo a tutti gli attori pertinenti nell'UE di comprendere come interagire e utilizzare nel miglior modo possibile i meccanismi esistenti, indicati nell'allegato II, nel corso dell'intero ciclo di gestione delle crisi (parte I, punto 1), dalla fase di preparazione (parte II), passando all'individuazione di quegli incidenti che potrebbero sfociare in una crisi informatica (parte III), fino alla risposta in caso di crisi accertata (parte IV) e alla ripresa *ex post* (parte V), che dovrebbe essere basata su una più stretta collaborazione con gli attori militari e i partner considerati strategici (parti VI, VII e VIII).

Due elementi appaiono significativi all'interno della proposta al fine di un innalzamento del livello di cibersicurezza nell'Unione europea: conoscenza e cooperazione.

Per quanto attiene il primo aspetto, fin dalla fase di preparazione ad una crisi informatica si legge il chiaro intento della Commissione europea di voler ricordare che “sapere è potere”. La conoscenza situazionale data dalla raccolta di dati verificati e affidabili, di informazioni relative alle tendenze in materia di incidenti, strategie e procedure utilizzate, nonché in merito alle principali vulnerabilità attivamente sfruttate, appare infatti essenziale per consentire a Stati membri e soggetti dell'Unione di anticipare gli attacchi informatici, prepararsi ad essi e individuarli.

Ma è soprattutto sul versante della cooperazione che il documento interviene con particolare enfasi, laddove viene prefigurato un miglioramento da parte degli Stati membri e degli altri attori interessati – in particolare la rete di CSIRT (*Computer Security Incident Response Team*), EU-CyCLONe (*European Cyber Crisis Liaison organisation Network*) e i poli informatici transfrontalieri istituiti o da istituire a norma del regolamento (UE) 2025/38³⁰ – della condivisione delle loro conoscenze, dei meccanismi di individuazione di un incidente che potrebbe degenerare in una crisi informatica e di quelli di risposta in caso di crisi informatica accertata.

Un importante punto di congiunzione tra i due elementi della conoscenza e della cooperazione è rappresentato dalla previsione di un coordinamento più stretto delle crisi informatiche con gli attori militari. Al riguardo, il programma per la cibersicurezza contiene una serie di interessanti previsioni. In primo luogo, sottolinea l'importanza di una più stretta cooperazione tra i principali soggetti civili e militari – tra cui EU-CyCLONe, la conferenza dei comandanti per la sicurezza informatica dell'UE, MICNET (*Military Computer Emergency Response Team Operational Network*) e la rete di CSIRT, nonché un futuro centro di coordinamento della ciberdifesa dell'UE – per lo sviluppo di

³⁰ Regolamento (UE) 2025/38 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 dicembre 2024, che stabilisce misure intese a rafforzare la solidarietà e la capacità dell'Unione di rilevamento delle minacce e degli incidenti informatici e di preparazione e risposta agli stessi, e che modifica il regolamento (UE) 2021/694 (regolamento sulla cibersolidarietà).

una conoscenza situazionale comune. In secondo luogo, è prevista l'istituzione di punti di contatto per il coordinamento con la NATO per facilitare lo scambio di informazioni e l'impiego dei meccanismi di risposta, alla luce degli accordi esistenti, come il "Framework for cooperation" UE-NATO del 2016³¹. Nel complesso, la cooperazione con tutti i partner strategici e le organizzazioni internazionali risulta essenziale per promuovere le buone pratiche e il comportamento responsabile degli Stati nel ciber spazio e per garantire una risposta immediata e coordinata in caso di crisi informatiche (punto 37).

3. *Preparazione alle crisi informatiche e sistemi DNS: un nuovo tassello del processo di costruzione della sovranità tecnologica dell'Unione europea?* – Un'ultima componente interessante della proposta di raccomandazione è costituita dal richiamo al progetto DNS4EU nel contesto della preparazione alle crisi informatiche.

Innanzitutto, è bene chiarire brevemente che, quando parliamo di *Domain Name System* (DNS) ci riferiamo al protocollo Internet responsabile della conversione di nomi di dominio in indirizzi di Internet Protocol (indirizzi IP)³². In altri termini, il DNS si presenta come la "rubrica telefonica di Internet" volta a semplificare la ricerca di siti web specifici tramite browser web attraverso l'assegnazione ad ogni sito sia di un identificativo numerico che di un nome, un processo noto come *DNS resolution* realizzato tramite alcuni server definiti *DNS resolvers*³³.

Il richiamo al DNS4EU contenuto nella proposta di raccomandazione sembra riflettere la volontà di ribadire l'impegno dell'Unione europea, ormai da tempo consacrato, di affermare la propria "sovranità tecnologica"³⁴, prefigurando un miglioramento da parte degli Stati membri e degli altri soggetti pertinenti, inclusi gli operatori di infrastrutture critiche, delle loro strategie di diversificazione della risoluzione dei sistemi dei nomi di dominio. In particolare, prevedendo di utilizzare almeno un'infrastruttura DNS con sede nell'UE, come DNS4EU, per assicurare una risoluzione DNS affidabile nel corso di gravi crisi.

Il DNS4EU è l'iniziativa con cui la Commissione europea mira ad offrire un'alternativa ai *DNS resolvers* pubblici attualmente dominanti sul mercato³⁵, mettendo a disposizione un servizio DNS protettivo, conforme alla *privacy* e resiliente per rafforzare la sovranità digitale dell'UE e migliorare la sicurezza digitale di cittadini, governi e istituzioni dell'Unione³⁶. Offrire un'alternativa agli attuali servizi DNS pubblici

³¹ NATO-EU Relations, *Framework for Cooperation*, July 2016, reperibile online: https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2016_07/20160630_1607-factsheet-nato-eu-en.pdf.

³² IBM, *Che cos'è il DNS (Domain Name System)?*, 19 aprile 2024, reperibile online: <https://www.ibm.com/it-it/think/topics/dns>.

³³ IBM, *Cos'è il protocollo DNS?*, 12 marzo 2024, reperibile online: <https://www.ibm.com/it-it/topics/dns-protocol#:~:text=Il%20protocollo%20Domain%20Name%20System,Web%20specifici%20tramite%20browser%20Web>.

³⁴ Sul tema, si vedano, *ex multis*, S. Poli, *Il rafforzamento della sovranità tecnologica europea e il problema delle basi giuridiche*, in *I Post di AISDUE*, n. 5, 2021; V. Bertola, *La sovranità digitale e il futuro di Internet*, in *Rivista italiana di informatica e diritto*, n. 1, 2022.

³⁵ Un elenco dettagliato dei *resolvers DNS* dominanti è disponibile sul sito: www.techradar.com.

³⁶ Per informazioni dettagliate sul progetto è possibile consultare il sito ufficiale: www.joindns4.eu.

per lo più forniti da entità straniere affidandosi sempre più a infrastrutture “europee” significherebbe ridurre la vulnerabilità insita in tale dipendenza e rafforzare il controllo dell’Unione sulla propria infrastruttura e sui suoi potenziali malfunzionamenti, nonché sui dati di organizzazioni e cittadini europei che sarebbero a rischio durante una crisi informatica.

D’altro canto, il rilievo della sovranità tecnologica si evince dall’espresso richiamo del principio all’interno della proposta, laddove viene prefigurata la definizione di una serie di soluzioni di comunicazione sicura – da parte di Commissione, Alto rappresentante per gli affari esteri e la politica di sicurezza, EU-CyCLONe, la rete di CSIRT e gli altri soggetti pertinenti – che dovrebbero rispecchiare alcuni principi fondamentali, tra cui la sovranità tecnologica.

4. *Conclusioni* – Prendendo in prestito le parole della Vicepresidente esecutiva per la sovranità tecnologica, la sicurezza e la democrazia, Henna Virkunnen, ci sembra che il progetto presentato nella proposta di raccomandazione risponda alle esigenze di cibersecurity determinate da «un’economia dell’Unione sempre più interdipendente» in cui «le perturbazioni dovute agli incidenti di cibersecurity possono avere impatti di vasta portata in vari settori»³⁷. Il piano proposto riflette l’impegno dell’Unione a garantire un approccio coordinato e consapevole, basato su dati, informazioni e conoscenze condivise tra tutti i soggetti pertinenti, per proteggere il mercato interno e assicurare il funzionamento dei sistemi vitali della società.

Con l’intento di aggiornare il vasto quadro globale dell’Unione europea per la gestione delle crisi di cibersecurity, il proposto *EU Blueprint* trae la sua origine dalla consapevolezza circa la complessità delle sfide che l’UE deve affrontare nel panorama della sicurezza informatica, dovuta non solo alla imprevedibilità delle minacce emergenti, ma anche a significative lacune strutturali che caratterizzano alcuni settori, limitandone la resilienza complessiva. Il progetto evidenzia l’importanza di mettere in atto una dinamica strategica ben precisa in cui, come detto, conoscenza e cooperazione possono fare la differenza.

Ciò soprattutto alla luce della funzione delle tensioni geopolitiche come amplificatori delle minacce informatiche e, quindi, di veri e propri strumenti di destabilizzazione. Per questa ragione, come chiarito nel progetto di raccomandazione, di fronte ad una simile realtà si pone la necessità (o meglio, l’urgenza) di costruire una rete di sicurezza informatica, che veda il coinvolgimento di tutti gli attori interessati, che assicuri la protezione di tutti quei settori il cui malfunzionamento, in caso di crisi informatiche su vasta scala, è in grado di compromettere la stabilità di economia e società nell’Unione europea.

Maggio 2025

³⁷ <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/news/commission-launches-new-cybersecurity-blueprint-enhance-eu-cyber-crisis-coordination>.

Le ragioni delle recenti tensioni fra India e Pakistan: la Questione del Kashmir

Elisa Tino

Professoressa associata di Diritto internazionale, Università degli Studi di Napoli "Parthenope"

1. *Premessa* – Si sono consumati giorni di apprensione nel continente asiatico e, invero, non solo. Mentre, infatti, tutti gli occhi erano puntati (come oramai, purtroppo, da tempo) sul conflitto russo-ucraino e su quello fra Israele e Hamas a Gaza, mentre il dibattito internazionale era concentrato sulla “guerra dei dazi” lanciata dall’Amministrazione Trump e sull’elezione del nuovo Pontefice e sulle sue implicazioni geo-politiche, dall’altra parte del globo si sono riaccese le rivalità, mai sopite, fra India e Pakistan. Dopo quasi ottanta anni dal suo inizio, la *Questione del Kashmir* è infatti tornata alla ribalta, suscitando le preoccupazioni dell’intera Comunità internazionale.

A riacutizzare la tensione fra due Paesi dotati, entrambi, di armi nucleari, è stato l’attentato del 22 aprile a Pahalgam, nel territorio dell’*India-Administered Kashmir* rivendicato dal gruppo terroristico *Resistance Front (TRF)*¹, il quale – secondo l’India – avrebbe goduto del supporto del Pakistan che, invece, ha sin da subito negato qualunque coinvolgimento². Il Governo indiano ha risposto, nell’immediato, disponendo una serie di manovre diplomatiche e commerciali contro il Pakistan³; in particolare, ha sospeso i visti rilasciati a determinate categorie di cittadini pakistani nell’ambito del programma “SAARC Visa Exemption Scheme”⁴ e dichiarato il Ministro della difesa di Islamabad “persona non grata”. Ha, inoltre, proibito l’import di petrolio dal Pakistan, bloccato le comunicazioni postali e impedito agli aeromobili e alle navi pakistane l’accesso rispettivamente al proprio spazio aereo e ai porti del Paese. Infine, il Governo indiano ha provveduto a sospendere l’applicazione del Trattato delle Acque dell’Indo che, concluso nel 1960, disciplina la ripartizione, fra India e Pakistan, dello sfruttamento delle acque del fiume in questione⁵. Analoghe misure sono state poste parimenti in essere dal

¹ Il *Resistance Front* – che l’India ritiene essere legato a Lashkar-e-Taiba (LeT), gruppo terroristico con sede in Pakistan annoverato nella *black list* del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite (https://main.un.org/securitycouncil/en/sanctions/1267/qa_sanctions_list/summaries/entity/lashkar-e-tayyiba), ha – in un primo momento – rivendicato la responsabilità dell’attentato in un messaggio su Telegram.

² L’estraneità del Pakistan nell’attentato del 22 aprile è stata ribadita dal Rappresentante permanente del Pakistan presso le NU nello *Statement* reso il 2 maggio nell’ambito della *UN Correspondents Association (UNCA)*, <https://pakun.org/news/press-briefing-with-unca-1>.

³ V. *Statement by Foreign Secretary on the decision of the Cabinet Committee on Security (CCS)*, New Delhi, 23.4.2025, [https://www.mea.gov.in/Speeches-Statements.htm?dtl/39442/Statement by Foreign Secretary on the decision of the Cabinet Committee on Security CCS](https://www.mea.gov.in/Speeches-Statements.htm?dtl/39442/Statement%20by%20Foreign%20Secretary%20on%20the%20decision%20of%20the%20Cabinet%20Committee%20on%20Security%20CCS).

⁴ L’introduzione di un sistema di esenzione dei visti per determinate categorie di soggetti privati, cittadini degli Stati membri della SAARC, fu convenuta dal *SAARC Summit* nel 1988 ed è entrato formalmente in vigore nel 1992. L’elenco delle categorie di soggetti titolari di tale esenzione fu definito e periodicamente aggiornato dal *SAARC Council of Ministers*; attualmente include, fra gli altri, giudici delle corti superiori, parlamentari, alti funzionari, uomini d’affari, giornalisti, sportivi, ecc.

⁵ V. *The Indus Water Treaty between the Government of India, the Government of Pakistan and the International Bank for Reconstruction and Development*, Karachi, 19.9.1960. Il Trattato in questione è entrato in vigore il 12.1.1961 con efficacia retroattiva all’1.1.1960, come previsto all’art. XII, par. 2, dello stesso.

Pakistan⁶, che – per voce del suo Ministro degli affari interni – ha inoltre invocato l’avvio di una inchiesta internazionale per l’accertamento imparziale delle reali responsabilità dell’attentato⁷.

La tensione, così riaccesa fra i due Paesi, è sfociata, nei giorni a seguire, in uno scontro armato. Nella notte tra martedì 6 maggio e mercoledì 7 maggio l’aviazione militare indiana ha infatti bombardato, con una serie di raid aerei, il territorio del Pakistan e del *Pakistan-Administered Kashmir* colpendo nove obiettivi riconducibili – secondo le dichiarazioni del Governo indiano – solo a gruppi terroristici⁸. Alla cosiddetta *Operazione Sindoor*⁹ il Pakistan ha reagito intraprendendo azioni corrispondenti¹⁰, sicché si sono susseguiti attacchi incrociati localizzati soprattutto lungo la cosiddetta “Linea di Controllo”, ossia il confine *de facto* che divide in due parti (*India-Administered Kashmir* e *Pakistan-Administered Kashmir*) il territorio appartenente, all’epoca della colonizzazione britannica, allo Stato principesco dello Jammu & Kashmir. Una tregua delle ostilità (che risulta essere ancora in corso nel momento in cui si scrive) è stata raggiunta, grazie alla mediazione degli USA, solo il 10 maggio scorso.

2. *Le origini della Questione del Kashmir: un excursus storico.* – L’area in questione non è nuova a scontri di tale – se non addirittura maggiore – entità. Più volte, infatti, nel corso della storia (anche recente), le artiglierie di India e Pakistan si sono confrontate, ora in veri e propri conflitti (verificatisi in ben quattro occasioni¹¹), ora in attacchi più o meno isolati che, pur non avendo originato un conflitto su larga scala, hanno preso di mira obiettivi, sia civili che militari. Si pensi, ad esempio, alle incursioni condotte nel 2016 da unità speciali indiane nel territorio del *Pakistan-Administered Kashmir* in risposta ad un attentato terroristico contro una base dell’esercito indiano ad Uri, a circa 10 km dalla Linea di Controllo, o – ancora – al raid aereo mirato contro un avamposto terroristico in territorio pakistano nel 2019, con cui l’India ha reagito all’attentato di Pulwama¹².

⁶ Nello specifico, si è proceduto, anche per parte pakistana, alla sospensione dei visti rilasciati agli indiani nell’ambito del programma SAARC, alla riduzione a 30 unità del personale dell’Alta Commissione indiana a Islamabad e alla chiusura dello spazio aereo a tutti gli aerei indiani. Si è inoltre disposta la sospensione di tutte le attività commerciali con l’India.

⁷ V. <https://www.nytimes.com/2025/04/25/us/politics/pakistan-kashmir-terror-attack.html>.

⁸ Secondo fonti giornalistiche, l’*Operazione Sindoor* avrebbe danneggiato anche una centrale idroelettrica, quattro moschee e una clinica medica.

⁹ *Sindoor* è il termine hindi per il vermiglio, un pigmento rosso che le donne hindu sposate applicano sulla fronte. La scelta di questo nome per indicare l’operazione militare indiana si ricollega al modo in cui gli attentatori, durante l’attacco del 22 aprile scorso, hanno separato i turisti maschi dalle donne, identificando quelli non musulmani prima di ucciderli, lasciando vedove le mogli hindu. Appare opportuno osservare che tradizionalmente il *sindoor* non viene più indossato dopo la morte del marito.

¹⁰ In questi termini si è espresso il Primo ministro pakistano Sharif in un *official statement* reso al termine di un incontro del National Security Committee, in cui ha peraltro invocato il diritto alla legittima difesa sancito all’art. 51 della Carta NU.

¹¹ Il riferimento è al conflitto scoppiato a ridosso dell’indipendenza dei due Paesi, nel 1947-48, e conclusosi con gli Accordi di Karachi; alla guerra del 1965 e a quella del 1971, conseguente all’intervento militare indiano nella guerra per l’indipendenza del Bangladesh dal Pakistan e, da ultimo, al conflitto che scoppiò nel 1999 in conseguenza della tentata occupazione pakistana delle alture del Kargil.

¹² L’attacco seguiva la revoca unilaterale da parte dell’India dello *status* di speciale autonomia costituzionalmente garantito al territorio del Kashmir soggetto al suo controllo, di cui si dirà brevemente in seguito.

La pluridecennale rivalità fra India e Pakistan affonda le proprie radici all'indomani della decolonizzazione britannica sicché, per comprenderne i termini e le ragioni, appare quantomai necessario procedere ad un *excursus* storico.

Nella metà dell'800 il Parlamento britannico decise di trasferire il controllo dell'intera regione indiana, fino a quel momento gestito dalla Compagnia delle Indie Orientali, sotto la Corona britannica, liquidando la Compagnia. Nacque così il cosiddetto *Raj britannico*. Di quest'ultimo, che era soggetto al controllo diretto della Corona, non facevano parte i quasi 600 Stati principeschi dell'area, rispetto ai quali la Corona aveva invece istituito dei *protettorati*. Specifici accordi conclusi dal Regno Unito individualmente con gli Stati principeschi prevedevano, infatti, che quest'ultimi fossero, di regola, governati da sovrani locali che esercitavano in maniera esclusiva e indipendente potestà d'imperio sulla propria comunità territoriale, con l'esclusione della politica estera e della difesa (ed eventualmente altre materie convenute), la cui amministrazione era delegata alla Corona britannica. Come la dottrina internazionalistica ha opportunamente osservato, nonostante siffatta delega di poteri allo Stato protettore e, quindi, l'esistenza di un conseguente *deficit* di indipendenza, il *protégé* permaneva nello *status* di soggetto dell'ordinamento giuridico internazionale in quanto, pur avendo delegato l'esercizio di poteri sovrani in determinate materie ad un altro soggetto e, conseguentemente, limitato la propria indipendenza, rimaneva rispetto ad esso distinto, avendo con questo definito in piena autonomia, mediante accordo, il proprio *status*¹³. Deve quindi ritenersi che gli Stati principeschi si configurassero come "Stati" per il diritto internazionale. Questa condizione connotava anche lo Stato principesco dello Jammu & Kashmir governato da un Maharaja indù, appartenente alla famiglia dei Singh, e soggetto al protettorato della Corona britannica in forza del *Treaty of Amritsar* del 1848¹⁴. Peraltro, mediante la conclusione di ulteriori accordi *ad hoc*, nel corso del tempo lo Stato principesco dello Jammu & Kashmir aveva delegato alla Corona britannica anche l'amministrazione di altri settori, come le comunicazioni, i trasporti, la circolazione delle merci.

Nel 1947 il Regno Unito decise di concedere l'indipendenza ai territori indiani. Il Parlamento britannico emanò, così, l'*Indian Independence Act* con il quale stabilì che, a far data dal 15 agosto di quell'anno, il controllo diretto della Corona britannica sarebbe cessato e, al suo posto, sarebbero sorti due Stati indipendenti, l'India e il Pakistan, di cui stabiliva i confini¹⁵. Veniva meno anche il regime di *protettorato* nei confronti degli Stati principeschi, i quali, però, venivano lasciati liberi di decidere il proprio *status*: avrebbero,

¹³¹³ Sul regime del protettorato nella prospettiva del diritto internazionale e l'inquadramento del *protégé* come soggetto di diritto internazionale, v. P. FIORE, *Diritto internazionale codificato e la sua sanzione giuridica*, Milano-Napoli-Palermo-Roma, V ed., 1915, 149-150; G. VENTURINI, *Il protettorato internazionale*, Milano, 1939; G. MORELLI, *Nozioni di diritto internazionale*, Padova, III ed., 1951, 185-186; A.M. KAMANDA, *A Study of the Legal Status of Protectorates in Public International Law*, Ambilly-Annemasse, 1961; G. BALLADORE PALLIERI, *Diritto internazionale pubblico*, Milano, VIII ed., 1962, 158; M. TRILSCH, *Protectorates and Protected States*, in *MPEPIL*, February 2011.

¹⁴ V. *Treaty of Amritsar*, 16.3.1846. Con riguardo ad esso e alla sua validità, v. M.A. KHAJA, *Treaty of Amritsar in Retrospect*, in *Proceedings of the Indian History Congress*, 2016, 338-347. Sullo *status* giuridico dello Stato principesco dello Jammu & Kashmir in seguito alla conclusione del *Treaty of Amritsar*, sia consentito il rinvio a E. TINO, *The Longstanding Kashmir Issue: Where Does International Law Stand?*, Napoli, 2024, 45-48.

¹⁵ V. British Parliament, *Indian Independence Act 1947*, Chapter 30 10 and 11 Geo 6, 18.7.1947. Vale la pena osservare che, contrariamente a quanto avvenuto nella decolonizzazione del continente africano, la definizione dei confini dei due nascenti Stati dell'India e del Pakistan non si basò sul principio dell'*uti possidetis iuris*. Sulle ragioni, v. E. TINO, *op. cit.*, 18-19.

cioè, potuto decidere in piena libertà se annettersi ad uno dei due Stati di nuova formazione, oppure costituirsi come Stati indipendenti. Il Maharaja dello Jammu & Kashmir non prese una decisione in merito entro il termine temporale indicato nell'*Indian Independence Act*, sicché, a decorrere dal 15 agosto 1947, avendo riacquisito potestà di imperio sulle materie la cui amministrazione era stata precedentemente affidata alla Corona nell'ambito del regime di protettorato, si costituì come Stato pienamente sovrano e indipendente¹⁶.

Consapevole, però, di non avere – quanto meno nell'immediato – gli strumenti per gestire autonomamente tutti i settori la cui gestione fino a quel momento era stata affidata alla Corona britannica, e al fine di evitare dei pericolosi vuoti di potere, pochi giorni prima della cessazione del protettorato britannico, precisamente il 12 agosto 1947, il Maharaja inviò sia alle autorità governative indiane che a quelle pakistane due identici telegrammi con i quali proponeva loro la conclusione di due separati ma identici *Standstill Agreements*. Con la conclusione di tali accordi il Maharaja chiedeva ai nuovi Stati di mantenere inalterati (cioè, di far sì che continuassero a produrre effetti giuridici) tutti gli *arrangements* precedentemente conclusi con la Corona britannica, nelle more che ne fossero conclusi di nuovi. Il Pakistan accettò, mentre l'India subordinò la conclusione dello *Standstill Agreement* ad un incontro fra le autorità governative dei due Paesi che, però, non ebbe mai luogo. Lo *Standstill Agreement* non fu quindi concluso.

Nel frattempo, all'interno dello Stato principesco dello Jammu & Kashmir iniziarono a crescere forti tensioni, originariamente di natura socioeconomica, tra la maggioranza musulmana della popolazione, per lo più contadina e povera, e la classe proprietaria terriera, prevalentemente indù. Queste tensioni furono esacerbate dal malcontento per il regime autocratico imposto dal Maharaja e dall'esitazione di quest'ultimo nel decidere circa l'annessione a uno dei due nuovi Stati. Così, nell'ottobre del 1947 queste tensioni sfociarono in una rivolta nel distretto occidentale di Poonch, al confine con il Pakistan. Alla rivolta si unirono alcune tribù e miliziani pakistani, che presero il controllo di quella parte di territorio e vi proclamarono lo Stato indipendente dello *Azad Jammu Kashmir* (AJK). I ribelli minacciarono, inoltre, di prendere Srinagar, la Capitale dello Stato. Il Maharaja, incapace di sedare la rivolta, inviò, il 26 ottobre 1947, una lettera al Governatore-Generale dell'India con la quale chiese aiuto militare per ripristinare il controllo del suo territorio. In cambio propose l'annessione del suo Stato alla neonata Unione indiana e, a tal fine, allegò alla predetta lettera il testo del c.d. *Instrument of Accession*. Il Governatore-Generale accettò la richiesta di aiuto e acconsentì all'annessione sottoscrivendo l'*Instrument of Accession*¹⁷. Il Pakistan, appreso dell'invio delle truppe indiane a sostegno del Maharaja, rispose invadendo il territorio dello Stato principesco dello Jammu & Kashmir, dando così inizio alla prima guerra indo-pakistana.

¹⁶ Sullo *status* giuridico dello Stato principesco dello Jammu & Kashmir dal 15 agosto al 27 ottobre 1947, v. E TINO, *op. cit.*, 48-49.

¹⁷ V. *Instrument of Accession*, Srinagar/New Delhi, 26.10.1947/27.10.1947, https://cjp.org.in/wp-content/uploads/2019/08/instrument_of_accession_of_jammu_and_kashmir_state.pdf. L'*Instrument of Accession* prevedeva che, in conseguenza dell'annessione, la potestà d'imperio dell'India sullo Jammu & Kashmir fosse limitata alle questioni di difesa, affari esterni e comunicazioni (art. 3), mentre il Maharaja avrebbe conservato la propria sovranità su tutte le altre questioni (art. 8).

Grazie all'intervento del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, il 1° gennaio 1949 fu ottenuta una sospensione delle ostilità e, nel luglio dello stesso anno, India e Pakistan firmarono un Accordo che stabiliva una linea di cessate il fuoco¹⁸. Tale tregua fu, però, solo temporanea; le ostilità ripresero, infatti, prima, nell'estate del 1965 e, poi, nel 1971, in coincidenza con la guerra di liberazione del Bangladesh. In quest'ultima circostanza, l'India riuscì a conquistare una parte maggiore di territorio rispetto al Pakistan. Così, dopo il cessate il fuoco del 17 dicembre, entrambi i Paesi tentarono di riconquistare il territorio perduto fino a quando non convennero di mettere fine alla disputa territoriale con la firma del c.d. *Simla Agreement*¹⁹. Con l'Accordo in parola, le parti riconoscevano la natura bilaterale della *Questione del Kashmir* (art. 1 dell'*Agreement*) e la suddivisione del territorio dello Stato principesco dello Jammu & Kashmir lungo la linea del cessate il fuoco definita nel 1949, da allora chiamata *Linea di Controllo* (art. 4(ii) dell'*Agreement*). Nello specifico, ricaddero sotto il controllo indiano i territori situati a sud e ad est della citata Linea (noti anche come *India-Administered Kashmir*), sui quali l'India ritiene di poter esercitare pienamente e legittimamente la propria sovranità in forza dell'*Instrument of Accession* del 1947. Appare, a questo punto, doveroso precisare che l'annessione dello Stato principesco dello Jammu & Kashmir all'India, convenuta mediante la conclusione del citato *Instrument* e ribadita nel successivo *Delhi Agreement*²⁰, si realizzò concretamente nel gennaio del 1952 con l'entrata in vigore della Costituzione indiana che formalizzò l'inquadramento dello Jammu & Kashmir come Stato dell'Unione indiana cui veniva peraltro riconosciuto uno *status* speciale di autonomia²¹. Tale *status* è stato revocato nel 2019 dal Governo indiano che, mediante l'adozione di una serie di provvedimenti, ha abolito lo Stato federato dello Jammu & Kashmir e ne ha suddiviso il territorio in due unità amministrative (rispettivamente, lo Jammu & Kashmir e il Ladakh) prive di potere legislativo autonomo e governate da organi nominati dal Presidente dell'Unione indiana²².

Per parte sua, in seguito alla conclusione del *Simla Agreement*, il Pakistan detenne il controllo dei territori situati a nord e ad ovest della Linea di Controllo. Si tratta, rispettivamente, del Gilgit-Baltistan e dell'Azad Jammu & Kashmir, amministrati separatamente dal Pakistan che, a differenza dell'India, non ha finora provveduto alla loro formale annessione²³.

¹⁸ V. *Agreement between military representatives of India and Pakistan regarding the establishment of a cease-fire line in the State of Jammu and Kashmir*, Karachi, 27.7.1949 (c.d. *Karachi Agreement*).

¹⁹ V. *Agreement between the Government of India and the Government of the Islamic Republic of Pakistan on bilateral relations*, Simla, 2.7.1972.

²⁰ Il *Delhi Agreement*, concluso il 24.7.1952 fra il Primo ministro indiano e il suo omologo dello Stato dello Jammu & Kashmir, fu il risultato di una intensa negoziazione tesa a definire, sulla base di quanto convenuto nell'*Instrument of Accession*, i termini dell'autonomia dello Jammu & Kashmir all'interno dell'Unione indiana.

²¹ La Costituzione indiana prevedeva, infatti, che si applicassero allo Stato dello Jammu & Kashmir solo il suo art. 1, che definisce l'Unione indiana, e l'art. 370, che stabiliva le materie nelle quali il Parlamento indiano avrebbe esercitato il proprio potere legislativo nei confronti dell'ex-Stato principesco. Quest'ultimo si configurava, di fatto, come uno Stato federato vantando una propria Costituzione (entrata in vigore nel 1956) e disponendo di propri organi legislativi, esecutivi e giudiziari, oltre che di una propria bandiera.

²² V. *The Constitution (Application to Jammu and Kashmir) Order*, 2019, C.O. 272, 5.8.2019; *Declaration under Article 370(3) of the Constitution*, C.O. 273, 6.8.2019; *The Jammu and Kashmir Reorganization Act*, 2019 No. 34 of 2019, 9.8.2019; *Jammu and Kashmir Reorganization (Adaptation of State Laws) Order*, 1.4.2020.

²³ Per la definizione dello *status* di questi territori si rinvia a E. TINO, *op.cit.*, 32-34 e 64-70.

3. *Il ruolo delle Nazioni Unite.* – Il raggiungimento del cessate il fuoco cui India e Pakistan pervennero nel gennaio del 1949 si deve all'intervento delle Nazioni Unite. Il 1° gennaio 1948, infatti, l'India si rivolse al Consiglio di sicurezza ai sensi dell'art. 35 della Carta ONU, sostenendo che l'invasione pakistana dello Stato principesco dello Jammu & Kashmir si configurava come una condotta in violazione della sua sovranità territoriale, che rischiava di mettere in pericolo il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale. Pertanto, l'India sarebbe stata costretta ad agire in legittima difesa. In tutta risposta, il Consiglio, ai sensi dell'art. 34 della Carta, istituì la Commissione delle Nazioni Unite per l'India e il Pakistan (UNCIP) con il compito di accertare i fatti alla base della disputa e di agire come mediatore. Di fronte al persistere delle ostilità, il Consiglio adottò, poi, una risoluzione in cui suggerì le linee guida per la soluzione del conflitto. Nello specifico, invitò il Pakistan a garantire il ritiro dei suoi militari dal territorio dello Stato principesco, a cui sarebbe seguito il ritiro delle truppe indiane. Le Nazioni Unite avrebbero poi istituito un'amministrazione temporanea dello Stato in questione con il mandato di organizzare e gestire un plebiscito equo e imparziale riguardante l'annessione dello stesso all'India o al Pakistan. Le soluzioni proposte non ebbero, però, seguito e le ostilità continuarono fino a quando l'UNCIP non riuscì a mediare tra i due contendenti. Il 1° gennaio 1949 fu infatti raggiunto un cessate il fuoco e, come accennato, sotto gli auspici dell'UNCIP, India e Pakistan firmarono un accordo che stabilì una linea di cessate il fuoco²⁴. Per monitorarne l'osservanza, le Nazioni Unite decisero il dispiegamento dello *UN Military Observer Group for India and Pakistan* (UNMOGIP)²⁵. Tuttavia, la cessazione delle ostilità non fu accompagnata da una soluzione della controversia che le sottendeva; così, fra il 1950 e il 1965 il Consiglio di sicurezza fu costretto ad occuparsi della *Questione del Kashmir* in diverse risoluzioni in cui ribadiva l'invito alla smilitarizzazione del territorio dell'ex-Stato principesco e all'organizzazione del plebiscito²⁶. Invito, quest'ultimo, che però venne meno nelle risoluzioni adottate in occasione del riaccendersi del conflitto nel 1965 e nel 1971²⁷, denotando un cambiamento

²⁴ V. *supra*, nota 18.

²⁵ Al fine di supervisionare il cessate il fuoco tra India e Pakistan e assistere l'UNCIP nella sua attività di mediazione, il 24 gennaio 1949 fu inviata nel territorio dello Jammu & Kashmir una prima squadra di osservatori militari disarmati, che alla fine costituì il nucleo dell'UNMOGIP. In seguito alla cessazione del mandato della UNCIP e alla conclusione del *Simla Agreement* nel 1972, il compito dell'UNMOGIP è diventato quello di osservare, per quanto possibile, gli sviluppi relativi alla stretta osservanza del cessate il fuoco e della Linea di Controllo, e di riferire in merito al Segretario generale (v. risoluzione n. 91 (1951) del Consiglio di sicurezza, *The India-Pakistan Question*, UN Doc. S/RES/91(1951), 30.3.1951). In ragione del disaccordo tra India e Pakistan sul mandato e sulle funzioni dell'UNMOGIP, la posizione del Segretario generale è stata di riconoscere solo al Consiglio di sicurezza il potere di deciderne la cessazione. Non essendo ad oggi intervenuta decisione in tal senso, l'UNMOGIP è formalmente ancora operativa. V. <https://unmogip.unmissions.org/mandate>.

²⁶ V. le risoluzioni del Consiglio di sicurezza: n. 80 (1950), *The India-Pakistan Question*, UN Doc. S/RES/80(1950), 14.3.1950; n. 91 (1951), cit.; n. 98 (1952), *The India-Pakistan Question*, UN Doc. S/RES/98(1952), 23.12.1952; n. 122 (1957), *The India-Pakistan Question*, UN Doc. S/RES/122(1957), 24.1.1957; n. 126 (1957), *The India-Pakistan Question*, UN Doc. S/RES/126(1957), 2.12.1957. L'invito all'organizzazione di un plebiscito attraverso il quale il popolo kashmiro avrebbe potuto decidere il futuro *status* dello Stato principesco dello Jammu & Kashmir è stato più volte ribadito anche dalla UNCIP. V. UNCIP, risoluzione del 13 agosto 1948 with Supplement (Document S/1100, 9.11.1948, par. 75); UNCIP, risoluzione n. S/5/1196, 10.1.1949, par. 15.

²⁷ V. le risoluzioni del Consiglio di sicurezza: n. 209 (1965), *The India-Pakistan Question*, UN Doc. S/RES/209(1965), 4.9.1965; n. 210 (1965), *The India-Pakistan Question*, UN Doc. S/RES/210(1965), 6.9.1965; n. 211 (1965), *The India-Pakistan Question*, UN Doc. S/RES/211(1965), 20.9.1965; n. 214 (1965), *Demanding that parties observe the cease-fire and calls for prompt withdrawal of military personnel*, UN Doc. S/RES/214(1965), 27.9.1965;

nelle priorità delle Nazioni Unite, il cui obiettivo, evidentemente, non era (e, forse, non era mai stato²⁸) quello di soddisfare le aspirazioni del popolo kashmiro, ma solo di *disinnescare* la tensione, garantendo il mantenimento della pace.

In generale, l'approccio del Consiglio di sicurezza non è apparso, negli anni, pienamente vincente né, francamente, convincente. Da un lato, è innegabile che il suo intervento abbia permesso, in diverse circostanze, di raggiungere un cessate il fuoco e (anche grazie al dispiegamento dell'UNMOGIP) di impedire lo scoppio di un conflitto più ampio. Dall'altro, però, è altrettanto innegabile che le Nazioni Unite non siano state in grado di contribuire ad una soluzione della disputa che sottende la ormai annosa *Questione del Kashmir*, come il recente riaccendersi della tensione ha chiaramente mostrato e rispetto al quale il Consiglio di sicurezza ha preferito adottare – come già avvenuto nel 2019 - un approccio piuttosto cauto. Alla condanna dell'attentato del 22 aprile a Pahalgam, affidato ad un *Press Statement*²⁹, è infatti seguita solo una riunione a porte chiuse, convocata peraltro su sollecitazione del Pakistan, conclusa senza la pubblicazione di alcun documento ufficiale³⁰.

Diverso e, anche in ragione del suo ruolo, più fattivo è apparso, invece, l'approccio del Segretario generale António Guterres, il quale non solo ha espresso aperta condanna dell'attentato del 22 aprile e ricordato la disponibilità delle Nazioni Unite a sostenere «any initiative that supports de-escalation, diplomacy, and the renewed commitment to peace», ma ha anche offerto i suoi buoni uffici alle parti al fine di pervenire ad una soluzione della disputa³¹.

4. *La posizione della Comunità internazionale e delle organizzazioni internazionali direttamente coinvolte nella Questione.* – Il recente riaccendersi della tensione fra India e Pakistan non ha lasciato indifferente la Comunità internazionale. Preoccupazione e

n. 215 (1965), *Calling upon India and Pakistan to schedule troop withdrawal*, UN Doc. S/RES/215(1965), 5.11.1965; n. 307(1971), *Demanding that a durable cease-fire be observed in the India-Pakistan question*, UN Doc. S/RES/307(1971), 21.12.1971. In maniera reiterativa, nelle risoluzioni in elenco il Consiglio si è limitato a chiedere a India e Pakistan il cessate il fuoco e il ritiro delle rispettive truppe sulla linea del cessate il fuoco originale. Nello stesso solco si è inserita la risoluzione adottata, nel 1971, dall'Assemblea generale secondo la procedura *Uniting for Peace*. V. risoluzione n. 2793(XXVI), *Question considered by the Security Council at its 1606th, 1607th and 1608th meetings on 4, 5 and 6 December 1971*, UN Doc. A/RES/2793(XXVI), 7.12.1971.

²⁸ Sul punto, v. E. TINO, *op. cit.*, 23-25 e 99-100.

²⁹ UN SC/16050, *Security Council Press Statement on Terrorist Attack in Jammu and Kashmir*, 25 aprile 2025, <https://press.un.org/en/2025/sc16050.doc.htm>.

³⁰ L'ultima riunione del Consiglio di sicurezza sulla *Questione del Kashmir* si è tenuta il 16 agosto 2019, sempre su richiesta del Pakistan a causa di alcune scelte di politica interna dell'India nei confronti dei territori dell'*India-Administered Kashmir*. La riunione in parola si concluse senza l'adozione di una risoluzione o la pubblicazione di un comunicato stampa.

³¹ V. <https://www.un.org/sg/en/content/sg/press-encounter/2025-05-05/secretary-generals-press-encounter-india-and-pakistan>. Deve osservarsi come il Segretario generale delle Nazioni Unite abbia svolto, in passato, un ruolo attivo per la soluzione della *Questione del Kashmir*, agendo – in occasione del conflitto del 1965 – come *fact-finder* e *agent*. V. *Report by the Secretary General on the Current Situation in Kashmir*, UN Doc. S/6651, 3.9.1965; *Report by the Secretary-General on Developments on the Situation in Kashmir*, UN Doc. S/6661, 6.9.1965; *Report by the Secretary-General on the Military Situation in the Area of Conflict Between India and Pakistan*, UN Doc. S/6687, 16.9.1965; *Report by the Secretary-General on His Efforts to Give Effect to Security Council Resolution 211 of 20 September 1965*, UN Doc. S/6699, 21.9.1965; *Report of the Secretary-General on the Observance of the Cease-Fire Under Security Council Resolution 211 of 20 September 1965*, UN Doc. S/6710, 25.9.1965.

inviti alla moderazione sono giunti da Russia, Turchia, Cina, Iran, Francia, Unione europea³². Del pari, hanno esortato i due Paesi a *disinnescare* le tensioni gli Stati Uniti, che si sono anche fattivamente impegnati in tal senso, offrendosi come mediatori, per il raggiungimento del cessate il fuoco. Ad onor del vero, l'Amministrazione statunitense non è nuova ad un impegno attivo per la soluzione della *Questione del Kashmir*; negli anni '60, infatti, condusse, insieme al Regno Unito, sei cicli di colloqui a ciò finalizzati, tuttavia con scarsi risultati. Diverso fu, invece, in quegli anni, l'esito dell'impegno sovietico, cui si deve la conclusione a Tashkent, nel 1966, di un Accordo che pose fine alla seconda guerra indo-pakistana³³.

Dopo la conclusione del *Simla Agreement* del 1972, che – come si è detto – stabilì l'impegno di India e Pakistan a risolvere la disputa bilateralmente³⁴, la *Questione del Kashmir* è, però, di fatto *caduta nel dimenticatoio*, salvo tornare, di tanto in tanto, alla ribalta in occasione del periodico riaccendersi della tensione fra i due rivali (come accaduto di recente!), senza però che ciò si traducesse in un reale e concreto impegno della Comunità internazionale a promuoverne una soluzione.

Sorprendentemente, una sostanziale indifferenza per la *Questione* hanno mostrato negli anni anche quelle organizzazioni regionali e sub-regionali da cui ci si sarebbe invece aspettato un forte interesse alla sua risoluzione, posto che fra i loro membri si annoverano le parti in lite. Il riferimento è, in particolare, alla *South Asian Association for Regional Cooperation* (SAARC)³⁵ e alla *Shanghai Cooperation Organization* (SCO)³⁶.

Nel caso della SAARC il disinteresse per la *Questione del Kashmir* trova, per la verità, precipua giustificazione nel suo stesso atto istitutivo. Per timore che i contrasti politici (come, appunto, la *Questione del Kashmir*) tra due o più Stati membri potessero minare la cooperazione interstatale, fondata sul rigoroso rispetto del principio di eguaglianza sovrana, al momento della creazione dell'Organizzazione i suoi membri decisero che le questioni bilaterali e conflittuali fossero escluse dalle deliberazioni dei suoi organi intergovernativi che, peraltro, devono sempre assumersi all'unanimità (art. X(2) della *SAARC Charter*).

Un'analogha disposizione non si rinviene nella *SCO Charter*, sicché il disinteresse della SCO per la *Questione del Kashmir* appare piuttosto il risultato di una decisione di opportunità politica da parte dei suoi organi intergovernativi decisionali, che risponde alla

³² V. https://www.ecas.europa.eu/delegations/india/indiapakistan-statement-high-representative-behalf-european-union-latest-developments_en.

³³ V. *Tashkent Declaration*, 10.1.1966. Tale *Declaration* fu resa al termine di una conferenza tra il Primo ministro indiano e il suo omologo pakistano, grazie alla mediazione del Primo ministro sovietico e alle pressioni degli Stati Uniti e delle Nazioni Unite. Deve però osservarsi che l'Accordo in questione si limitò a ripristinare lo *status quo ante bellum*, senza risolvere la disputa che aveva portato allo scontro India e Pakistan.

³⁴ V. art. 1, par. II del *Simla Agreement*.

³⁵ La SAARC è un'organizzazione regionale con competenze politico-economiche di cui sono membri otto Stati sud-asiatici (Afghanistan, Bangladesh, Bhutan, India, Maldive, Nepal, Pakistan e Sri Lanka). Istituita in seguito all'entrata in vigore della *SAARC Charter* (Dhaka, 8.12.1985), essa ambisce a rafforzare la cooperazione interstatale al fine di promuovere lo sviluppo economico e sociale della regione.

³⁶ La SCO è un'organizzazione intergovernativa dotata di competenze politico-economiche. Istituita dalla cd. *Shanghai Declaration* (Shanghai, 15.6.2001) secondo il modello della *soft organization*, si è poi evoluta in una forma associativa a base pattizia a seguito della conclusione della c.d. *SCO Charter* (San Pietroburgo, 7.6.2002). Ne sono attualmente membri: Russia, Cina, Kazakistan, Uzbekistan, Tagikistan, Kirghizistan, Pakistan, India, Iran e Bielorussia.

logica del rispetto del principio di non-ingerenza negli affari interni degli Stati su cui, fra gli altri, si deve basare il funzionamento dell'Organizzazione (art. 2 della *SCO Charter*)³⁷.

Altrettanto silente sulla *Questione del Kashmir* è stata, negli anni, anche la BIMSTEC³⁸, organizzazione sub-regionale di cui è membro – dei due contendenti – solo l'India; tuttavia, siffatto approccio può, giustificarsi in ragione delle competenze di carattere principalmente economico-commerciale dell'Organizzazione.

Indipendentemente dal fatto che l'indifferenza delle organizzazioni regionali citate per la *Questione del Kashmir* trovi, o meno, un fondamento giuridico, deve osservarsi che la decisione di lasciare fuori dalla cooperazione interstatale istituzionalizzata una situazione divisiva o una disputa che coinvolge due o più membri (quale è il caso della *Questione del Kashmir*) appare coerente con la "Asian way", ossia con una visione marcatamente volontaristica della cooperazione interstatale, tipica del continente asiatico, che si ritiene debba basarsi su un costante vantaggio reciproco. Ne consegue che gli Stati asiatici non considerano le organizzazioni regionali come un mezzo attraverso il quale superare problemi comuni o rivalità, secondo l'approccio europeo, bensì come strumenti finalizzati alla realizzazione di interessi reciproci attentamente bilanciati. Questo spiega perché essi tendano a partecipare a forme di associazione le cui attività sono considerate, di volta in volta, concretamente utili, e a tenere fuori dalla cooperazione le questioni di disaccordo.

L'unica fattispecie associativa a partecipazione soggettiva limitata che non si è mostrata finora estranea alla *Questione del Kashmir* è stata l'*Organization of Islamic Cooperation* (OIC), organizzazione intergovernativa che riunisce 57 Stati appartenenti al mondo islamico, fra cui il Pakistan³⁹. Anziché promuovere una soluzione di compromesso, però, l'Organizzazione si è limitata – comprensibilmente – a sposare la causa pakistana e, a partire dagli anni '90, i suoi organi intergovernativi hanno regolarmente adottato dichiarazioni e risoluzioni in cui hanno reiteratamente condannato l'occupazione da parte dell'India dei territori dell'ex-Stato principesco dello Jammu & Kashmir e sostenuto il diritto del popolo ivi stanziato all'autodeterminazione⁴⁰. Tale posizione è stata ribadita

³⁷ Non può tuttavia tacersi come le attività della SCO risultino essere fortemente condizionate dalle rivalità indo-pakistane.

³⁸ La *Bay of Bengal Initiative for Multisectoral Economic and Technical Cooperation* (BIMSTEC) fu istituita dalla *Declaration on establishment of Bangladesh India Sri Lanka Thailand Economic Cooperation* (Bangkok, 6.6.1997) per favorire lo sviluppo economico ed il progresso sociale della regione del Bengala e, a tal fine, si è fatta promotrice di un'area di libero scambio fra gli Stati membri. Ha trovato una prima fase di sviluppo un ulteriore sviluppo nella *Declaration on the 1st BIMSTEC Summit* (Bangkok, 31.7.2004) e, successivamente, nella conclusione della *BIMSTEC Charter* (Colombo, 30.3.2022), che ne ha determinato la trasformazione in organizzazione a base pattizia. La BIMSTEC, che deve originariamente il suo nome dall'acronimo degli Stati aderenti, conta attualmente fra i suoi membri: Bangladesh, Bhutan, India, Myanmar, Nepal, Sri Lanka e Thailandia.

³⁹ V. *Charter of the Organisation of Islamic Cooperation*, Dakar, 14.03.2008.

⁴⁰ V., da ultimo, OIC Council of Foreign Ministers, *Resolution No. 8/49-POL on the Jammu and Kashmir Dispute*, 17.03.2023. Nel 1994 l'OIC ha inoltre istituito il *Contact Group on Jammu and Kashmir* con il compito di monitorare la situazione nell'*India-Administered Kashmir* e di esprimere le proprie considerazioni circa la sua evoluzione. Per una valutazione critica circa la fondatezza delle accuse, rivolte dall'OIC all'India, di violare il diritto del popolo kashmiro all'autodeterminazione, v. E. TINO, *Diritto all'autodeterminazione, sì o no? Brevi riflessioni sul controverso caso del popolo kashmiro*, in *Ordine Internazionale e Diritti Umani*, 2024, 49-67.

anche nello *statement* reso all'indomani del riaccendersi della tensione fra India e Pakistan⁴¹.

5. *I termini della Questione del Kashmir e i profili di diritto internazionale che solleva.* – Dal 1972 – anno della conclusione del *Simla Agreement* – ad oggi, la ripartizione fra India e Pakistan dei territori un tempo appartenenti allo Stato principesco dello Jammu & Kashmir non ha subito modifiche. Tuttavia, le persistenti tensioni fra i due Stati, più volte degenerate, negli anni, in scontri (come avvenuto nelle ultime settimane) e finanche in una guerra aperta (nel 1999), sono la riprova che il *Simla Agreement* non ha risolto questa controversia che, com'è intuibile, si sostanzia nella pretesa indiana di esercitare la propria sovranità sul territorio dell'ex Stato principesco dello Jammu & Kashmir. Essa troverebbe, secondo il Governo indiano, il proprio fondamento giuridico nell'*Instrument of Accession* attraverso il quale – come si è detto – nel 1947 il Governatore-Generale dell'India e il Maharaja dello Stato principesco convennero l'annessione del territorio di quest'ultimo a quello della neonata Unione indiana, ma è da sempre fortemente contestata dal Pakistan. Quest'ultimo ritiene, infatti, giuridicamente infondata la pretesa indiana in ragione della (presunta) invalidità dell'*Instrument of Accession*, che sarebbe da imputare alla incapacità dello Stato principesco di concluderlo alla luce di quanto precedentemente convenuto nello *Standstill Agreement*. La sua conclusione avrebbe, infatti, comportato – secondo il Pakistan – il trasferimento delle competenze dello Stato principesco in materia di politica estera dal Regno Unito al Pakistan, appunto. In altre parole, in virtù dello *Standstill Agreement*, lo Stato principesco non sarebbe stato competente a concludere trattati internazionali con Stati terzi e, di conseguenza, l'*Instrument of Accession* sarebbe da considerarsi invalido. Per di più, secondo la posizione pakistana, l'*Instrument* sarebbe stato concluso da un individuo, il Maharaja, privo della legittimazione a rappresentare lo Stato principesco nelle relazioni esterne, non detenendo – al momento della sua conclusione – il controllo effettivo dell'intero territorio dello Jammu & Kashmir. Inoltre, quand'anche se ne ammesse lo *jus repraesentationis omnimodae*, secondo il Pakistan il consenso prestato dal Maharaja alla conclusione dell'*Instrument of Accession* sarebbe da ritenersi viziato per violenza perpetrata contro lo Stato.

Stante l'invalidità dell'*Instrument of Accession*, quindi, la presenza militare indiana sul territorio dello Stato principesco avrebbe configurato una violazione della sovranità territoriale dello stesso e l'esercizio da parte delle autorità indiane di potestà di imperio su detto territorio sarebbe non solo illegittimo, data l'assenza di un valido titolo sovrano, ma si connoterebbe come un regime di occupazione, conseguendo ad un uso della forza. In aggiunta, il Pakistan contesta all'India di aver proceduto ad annettere lo Stato principesco senza aver previamente messo il suo popolo nelle condizioni di esprimersi al riguardo, così violando il suo diritto all'autodeterminazione. Tale violazione sarebbe stata poi, negli anni, accompagnata da condotte gravemente lesive dei diritti umani poste in

⁴¹ V. <https://www.aa.com.tr/en/asia-pacific/organization-of-islamic-cooperation-voices-concern-over-india-pakistan-tensions/3558100>.

essere dalle autorità indiane nei confronti della popolazione stanziata sul territorio dello Jammu & Kashmir.

Com'è facilmente intuibile, dietro le accuse e le contestazioni rivolte all'India si celano analoghe pretese sovrane da parte del Pakistan sul territorio dell'ex-Stato principesco dello Jammu & Kashmir. Sin dal momento della sua costituzione come Stato indipendente, infatti, il Pakistan ha auspicato l'annessione di quest'ultimo al proprio territorio in ragione dell'esistenza di forti affinità etnico-religiose; la popolazione kashmira, infatti, era (e, invero, continua ad essere) a maggioranza musulmana. Oltre ai motivi identitari, a rendere così ambita tale regione sono anche (e, forse, soprattutto) le sue enormi risorse naturali, sia idriche che minerarie, e il suo patrimonio paesaggistico e culturale che, rendendola una destinazione turistica popolare, ne fanno una fonte di ricchezza.

Da parte sua, l'India ha sempre respinto le accuse rivoltegli. Anzi, strenua sostenitrice della validità dell'*Instrument of Accession*, contesta, a sua volta, al Pakistan di tenere una condotta contraria al diritto internazionale nella misura in cui esso deterrebbe illegittimamente, in seguito alla invasione militare dell'ottobre 1947, il controllo di una parte del territorio dell'ex-Stato principesco. Pertanto, la *Questione del Kashmir* si configurerebbe non già come una controversia territoriale tra i due Paesi, ma come una *situazione* di diritto internazionale originata dall'aggressione pakistana al territorio indiano⁴². Inoltre, il Governo pakistano è accusato di aver sostenuto in passato e di continuare a sostenere l'opposizione e l'insurrezione della popolazione stanziata nei territori dell'*India-Administered Kashmir* contro la presenza indiana, nonché di addestrare, armare e finanziare gruppi terroristici che agiscono contro il Governo indiano nei citati territori.

Se, com'è emerso, alla base delle rivalità fra India e Pakistan si pone una *disputa territoriale*, nel corso degli anni la *Questione del Kashmir* ha assunto una connotazione altra e ulteriore. A partire dalla fine degli anni Ottanta, infatti, ha teso ad affermarsi un diffuso malcontento fra la popolazione stanziata sui territori dell'*India-Administered Kashmir*, che è sfociata in una rivolta armata contro il Governo indiano, alimentata dalla percezione di elezioni truccate e dalla sfiducia nelle istituzioni. Ciò ha fatto sì che la *Questione del Kashmir* iniziasse a configurarsi non più solo come contesa territoriale tra due Stati sovrani, ma anche come caso di separatismo motivato da questioni politiche di malgoverno nella regione, con aspirazioni a una riunificazione del territorio (compresa la parte pakistana) in uno Stato indipendente⁴³. Peraltro, la successiva trasformazione delle forme di lotta dei gruppi separatisti ha conferito alla *Questione* un segno ancora diverso, inserendosi nel discorso della "lotta contro il terrorismo" di matrice islamista, in cui il

⁴² In questo senso v. Q.J. MIAN, *Resolving Kashmir Dispute under International Law*, 3, pja.gov.pk/system/files/Resolving_Kashmir_Dispute_Under_International_Law.

⁴³ Nel territorio dell'*India-Administered Kashmir*, gli insorti armati continuano da decenni a opporsi al controllo di New Delhi, trovando il consenso di molti musulmani che condividono l'obiettivo dei ribelli di unificare il territorio sotto il controllo pakistano o come Stato indipendente. L'India accusa il Pakistan di sostenere i militanti attivi nella regione, un'accusa sempre respinta da Islamabad. La situazione è ulteriormente peggiorata nel 2019, quando il Governo di Modi ha revocato lo *status speciale* di autonomia costituzionalmente concesso allo Jammu & Kashmir. Tale decisione (in linea con le promesse del nazionalismo indù) è stata ben accolta nel resto del Paese, ma ha suscitato forti proteste nella popolazione locale. A seguire, è partita una stretta sulla sicurezza con un notevole ridimensionamento delle libertà civili, creando nei territori in questione un contesto di repressione e forte controllo militare.

Pakistan – che, come accennato, aspira, seppur celatamente, ad estendere la propria sovranità sull'intero territorio una volta appartenuto allo Stato principesco – figura, secondo la narrativa indiana, come sostenitore dei gruppi separatisti che propugnano l'annessione dell'*India-Administered Kashmir* allo Stato pakistano.

Dalla ricostruzione delle accuse incrociate che i due Paesi nucleari si rivolgono a vicenda emerge il quadro di una *Questione* estremamente intricata, in cui interagiscono variabili diverse e la cui complessità è, per la verità, ulteriormente accentuata dal coinvolgimento di un altro Stato: la Cina⁴⁴! Quest'ultima, infatti, non ha mai riconosciuto la Linea McMahon come confine con l'India nel settore orientale del proprio territorio, ritenendo che sia stata tracciata in violazione del principio dei diritti storici⁴⁵. Così, dalla fine degli anni '50 la Cina ha proposto una propria linea di confine con il territorio indiano, rivendicando – per ragioni strategiche, in quanto costituisce un ponte tra la regione cinese dello Xinjiang e il Tibet – il controllo sul territorio dell'Aksai Chin, corrispondente a un'ampia zona della parte nord-orientale dell'ex-Stato principesco dello Jammu & Kashmir⁴⁶. L'esito infruttuoso dei colloqui avviati nel 1960 ha portato allo scoppio di un breve ma intenso conflitto fra India e Cina, al termine del quale si è stabilito il confine tra i due Stati lungo la cosiddetta *Line of Actual Control* (LAC)⁴⁷ che ha diviso in due il territorio dell'Aksai Chin, la cui parte occidentale è finita sotto il controllo del Governo cinese, che vi esercita la propria sovranità. A tale evento è seguito, nel 1963, la conclusione fra Pakistan e Cina di un Accordo con il quale il primo ha accettato di cedere alla controparte il controllo del territorio della Shaksgam Valley, anch'esso un tempo appartenente allo Stato principesco dello Jammu & Kashmir e che il Pakistan aveva, a sua volta, acquisito al termine della prima guerra indo-pakistana⁴⁸. In cambio, esso ha ottenuto dalla Cina sostegno in termini di tecnologia militare e nucleare.

⁴⁴ Sul coinvolgimento della Cina nella questione del Kashmir si veda, tra gli altri, S. YASMEEN, *The China Factor in the Kashmir Issue*, in R.G.C. THOMAS (ed.), *Perspectives on Kashmir: the Roots of Conflict in South Asia*, New York- Abingdon, 2019, 319-340; U. JAMSHAD, M. ABDULLAH, A. JAHANGIR, *Chinese Stance on Kashmir Dispute: An Overview*, in *Journal of Development and Social Sciences*, 2022, 322-329.

⁴⁵ La Linea McMahon fu il risultato della Convenzione di Simla, conclusa fra Gran Bretagna, Cina e Tibet nel 1914. Essa prevedeva che il Tibet venisse diviso in Tibet esterno e Tibet interno; il primo sarebbe rimasto nelle mani del Governo tibetano sotto il protettorato cinese. Di contro, il Tibet interno sarebbe stato sotto il pieno e diretto controllo governo cinese. La Convenzione con i suoi allegati definiva anche il confine tra il Tibet e quello tra il Tibet e l'India britannica (la cosiddetta Linea McMahon). Un progetto di convenzione fu siglato da tutti e tre i Paesi il 27 aprile 1914, ma la Cina lo ripudiò immediatamente. Un testo leggermente rivisto fu firmato nuovamente il 3 luglio 1914, ma solo da Gran Bretagna e Tibet. Il plenipotenziario cinese si rifiutò di firmarlo, perché sosteneva che la divisione territoriale si basava su valutazioni errate, senza tenere conto della delimitazione tracciata nel 1899 (la cosiddetta Linea Macartney-Mc Donald) che attribuiva alla Cina metà del territorio. I plenipotenziari britannici e tibetani firmarono allora una dichiarazione bilaterale in cui si affermava che la Convenzione di Simla sarebbe stata vincolante per loro stessi e che alla Cina sarebbe stato negato ogni privilegio previsto dalla Convenzione finché non l'avesse firmata.

⁴⁶ Si tratta di un'estensione verso sud-ovest dell'Altopiano del Tibet, privo di insediamenti umani in ragione delle sue connotazioni geografiche.

⁴⁷ Si tratta di una linea di demarcazione che ha lo scopo di evitare il confronto tra le forze militari di Cina e India, che funge da confine *de facto*. Vale la pena osservare che, nonostante la conclusione di numerosi accordi e protocolli, i due Paesi non sono ad oggi riusciti a risolvere la disputa sul confine.

⁴⁸ V. *Agreement between the Government of the People's Republic of China and the Government of Pakistan on the boundary between China's Sinkiang and the contiguous areas, the defence of which is under actual control of Pakistan*, Peking, 2.3.1963.

Tale è la complessità della *Questione del Kashmir* che molteplici sono i profili di diritto internazionale (e, invero, non solo⁴⁹) che chiama in causa. Si pone, ad esempio, il problema dell'inquadramento giuridico dell'*Instrument of Accession* e della sua validità, così come di quella dell'Accordo di confine concluso nel 1963 fra Pakistan e Cina, dalla quale dipende l'esatta definizione dello *status* giuridico dei territori un tempo appartenenti allo Stato principesco dello Jammu & Kashmir e attualmente sottoposti al controllo di tre Stati. Strettamente correlato è, poi, il tema della titolarità da parte del popolo kashmiro del diritto all'autodeterminazione, tanto nella sua dimensione interna quanto in quella esterna, e l'eventuale individuazione dei soggetti nei cui confronti il suo rispetto può essere fatto valere. Nondimeno, assume rilevanza l'accertamento della violazione dei diritti umani perpetrati ai danni degli individui stanziati sui territori sia dell'*India-Administered Kashmir* che del *Pakistan-Administered Kashmir* e l'eventuale individuazione del regime di responsabilità.

Maggio 2025

⁴⁹ Le misure adottate dal Governo indiano a partire dall'agosto del 2019 sono state fortemente criticate in ragione della loro (presunta) illegittimità costituzionale. In dottrina, per tutti, v. T. AMICO DI MEANE, *Una fine annunciata? La revoca dell'autonomia del Kashmir nel fragile federalismo indiano*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, 2020, 99-113. Di diverso orientamento la Corte suprema indiana, v. Supreme Court of India, Writ Petition (Civil) n. 1099 of 2019, Article 370 of the Constitution, 2023 INSC 1058, 11.12.2023.

La militarizzazione dell'intelligenza artificiale nel contesto internazionale: alcune riflessioni sulla Risoluzione 79/239 dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite

Alice Civitella

Dottoranda di ricerca in Scienze strategiche e giuridiche dell'innovazione per la difesa e la sicurezza, Università degli Studi di Torino e Centro Alti Studi per la Difesa

1. *Premessa* – La militarizzazione dell'intelligenza artificiale ed il suo impiego nei mezzi e metodi di guerra senza alcun dubbio si configura come una delle caratteristiche peculiari dei conflitti armati contemporanei. Se, infatti, le preoccupazioni in merito all'impiego di tale tecnologia nei contesti di conflitti armato per molto tempo si è incentrata sui sistemi d'arma autonoma con capacità letali (*Lethal Autonomous Weapon Systems* o *LAWS*), più recentemente si è assistito ad un'evoluzione del dibattito internazionale inerente all'impiego di intelligenza artificiale anche in altre applicazioni militari. A differenza, però, di quello che è avvenuto in merito al crescente impiego dell'intelligenza artificiale in diversi ambiti della vita "civile", solo recentemente il dibattito sulla militarizzazione dell'intelligenza artificiale è stato istituzionalizzato a livello di Nazioni Unite¹.

Le recenti discussioni sull'impiego dell'intelligenza artificiale nei conflitti armati, infatti, si sono sviluppate seguendo due linee parallele: fuori dalle Nazioni Unite e al loro interno. In merito alla prima, si deve menzionare la *REAIM call to action on Responsible Use of AI in the Military Domain Summit* organizzata dal Ministro degli esteri olandese, in collaborazione con il Governo sudcoreano, tenutosi all'Aja il 15 e 16 febbraio 2023². A conclusione del Summit è stato redatto un documento in cui, come si evince dal nome, la Comunità internazionale più largamente intesa viene chiamata a cooperare in merito alla militarizzazione dell'intelligenza artificiale a fronte dei rischi derivanti da essa³. Nel novembre dello stesso anno è stata elaborata dal Ministro della difesa USA la *US Political Declaration on Artificial Intelligence*, successivamente adottata da più di 50 Stati⁴. Anche in questo caso, muovendo dai possibili rischi inerenti all'applicazione dell'intelligenza artificiale nei conflitti armati, sono stati enunciati alcuni importanti principi, tra cui l'obbligo di rispettare il diritto internazionale e il diritto internazionale umanitario (DIU) nell'impiego dei suddetti sistemi o, ancora, la centralità del mantenimento di un controllo umano significativo nell'impiego della stessa. Altri

¹ Si vedano, ad esempio: OECD Legal Instruments, *Recommendation of the Council on Artificial Intelligence*, adottate nel 2019 e revisionate nel 2023 e 2024; *Council of Europe Framework Convention on Artificial Intelligence and Human Rights, Democracy and the Rule of Law*, Council of Europe Treaty Series - No. 225; Regolamento (UE) 2024/1689 del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 giugno 2024 che stabilisce regole armonizzate sull'intelligenza artificiale, Gazzetta ufficiale dell'Unione europea, PE/24/2024/REV/1

² *Call to action on responsible use of AI in the military domain*, disponibile su: <https://www.government.nl/latest/news/2023/02/16/ream-2023-call-to-action>.

³ *REAIM Call to Action*, disponibile su: <https://www.government.nl/documents/publications/2023/02/16/ream-2023-call-to-action>.

⁴ *Political Declaration on Responsible Military Use of Artificial Intelligence and Autonomy*, novembre 2023, disponibile su <https://www.state.gov/bureau-of-arms-control-deterrence-and-stability/political-declaration-on-responsible-military-use-of-artificial-intelligence-and-autonomy>.

esempi si possono identificare nelle dichiarazioni o strategie inerenti all'uso militare dell'intelligenza artificiale da parte di singoli Stati⁵ e di organizzazioni quali la NATO⁶.

Per quanto concerne invece l'istituzionalizzazione del dibattito in seno alle Nazioni Unite, l'esempio più risalente si è avuto con la creazione del *Group of Governmental Experts related to the emerging technologies in the area of Lethal Autonomous Weapon Systems* (GGE) nel 2016⁷. Il GGE, infatti, è stato inserito nel contesto della Convenzione su talune armi convenzionali⁸, in quanto considerato il foro per eccellenza per discutere dello sviluppo ed impiego di nuove tecnologie all'interno dei mezzi di guerra. Tuttavia, il mandato del GGE è tuttora incentrato unicamente sulle armi autonome, escludendo, dunque, qualsiasi altro tipo di applicazione militare dell'intelligenza artificiale.

Sebbene, dunque, l'attenzione delle Nazioni Unite si sia rivolta per molto tempo esclusivamente all'impiego dell'intelligenza artificiale nelle armi autonome, notevoli passi in avanti sono stati fatti in anni recenti, come testimoniato dalle azioni intraprese dal Segretario generale delle Nazioni Unite, dal Consiglio di sicurezza e dall'Assemblea generale al fine di affrontare la militarizzazione dell'intelligenza artificiale più largamente intesa, andando oltre l'esclusivo caso delle armi autonome⁹.

È in tal senso che la risoluzione 79/239, adottata dall'Assemblea generale il 24 dicembre 2024, rappresenta l'esempio più recente dell'attenzione dell'Organizzazione nei confronti di questo tema così complesso ed innovativo¹⁰.

2. *L'impiego dell'intelligenza artificiale nei conflitti armati* – In ambito militare l'intelligenza artificiale viene impiegata al fine di svolgere diversi “compiti”. Essa, infatti, è da considerarsi come un *enabler*, ossia una tecnologia sviluppata ed impiegata al fine

⁵ Ad esempio: Ministero della difesa UK, *Defence Artificial Intelligence Strategy*, giugno 2022, disponibile su: https://assets.publishing.service.gov.uk/media/62a7543ec90e070396c9f7d2/Defence_Artificial_Intelligence_Strategy.pdf; Dipartimento della difesa USA, *Data, Analytics, and Artificial Intelligence Adoption Strategy*, 27 giugno 2023, disponibile su: https://media.defense.gov/2023/Nov/02/2003333300/-1/-1/1/DOD_DATA_ANALYTICS_AI_ADOPTION_STRATEGY.PDF; Dipartimento della difesa canadese, *Artificial Intelligence Strategy*, 2024, disponibile su: <https://www.canada.ca/content/dam/dnd-mdn/documents/reports/ai-ia/dndcaf-ai-strategy.pdf>; Ministero della difesa estone, *Defence Artificial Intelligence strategy for Estonia*, 21 marzo 2025, disponibile su: <https://kaitseministeerium.ee/en/defence-artificial-intelligence-strategy-estonia>.

⁶ NATO, Summary of NATO's revised Artificial Intelligence (AI) strategy, 10 luglio 2024, disponibile su: https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_227237.htm.

⁷ CCW, Final Document of the Fifth Review Conference (CCW/CONF.V/10, 23 December 2016).

⁸ Convenzione sul divieto o la limitazione dell'impiego di talune armi convenzionali che possono essere ritenute capaci di causare effetti traumatici eccessivi o di colpire in modo indiscriminato, aperta alla firma il 10 ottobre 1980 ed entrata in vigore il 2 dicembre 1983. La Convenzione è stata firmata da 50 Stati e ratificata da 128, tra cui l'Italia (20 gennaio 1995).

⁹ Seventy-ninth session Item 97 of the provisional agenda* Role of science and technology in the context of international security and disarmament, Current developments in science and technology and their potential impact on international security and disarmament efforts Report of the Secretary-General, A/79/224, 23 luglio 2024; Consiglio di Sicurezza, Maintenance of international peace and security Artificial intelligence: opportunities and risks for international peace and security, S/PV.9381, 18 luglio 2023; Nazioni Unite, *Security Council Debates Use of Artificial Intelligence in Conflicts, Hears Calls for UN Framework to Avoid Fragmented Governance*, SC/15946, 19 dicembre 2024.

¹⁰ Risoluzione dell'Assemblea generale, *Artificial intelligence in the military domain and its implications for international peace and security*, A/RES/79/239, approvata con una maggioranza di 159 Stati, tra cui l'Italia, con 2 voti contrari, e 5 astenuti.

di aiutare l'essere umano per portare a termine in modo più veloce ed efficiente diverse mansioni¹¹. Come si è già avuto modo di sottolineare, tra questi è stato ampiamente dibattuto l'impiego di algoritmi di intelligenza artificiale all'interno dei sistemi d'arma autonoma con capacità letali¹². La capacità di tali sistemi di svolgere autonomamente – ossia senza il controllo da parte di un essere umano – le fasi critiche del processo del *targeting*, volto alla distruzione o neutralizzazione degli equipaggiamenti e forze armate avversarie, ha suscitato da subito diversi interrogativi di natura etica e giuridica¹³. Ciononostante, vi sono innumerevoli impieghi di tale tecnologia egualmente degni di attenzione. Ad esempio, algoritmi di intelligenza artificiale vengono usati per aiutare chi partecipa ad operazioni umanitarie, al fine di automatizzare e rendere più efficienti i rifornimenti logistici delle forze armate o, ancora, per l'addestramento delle stesse, tramite la creazione di simulazioni e *wargaming* e di curve di apprendimento dei discenti¹⁴.

La risoluzione 79/239 fa esplicita menzione di uno degli elementi più critici inerenti all'introduzione di algoritmi di intelligenza artificiale – e *machine learning* in particolare – nei conflitti armati, ossia il loro impiego all'interno di *other means and methods of warfare, as well as systems that support military operations*. In altri termini, si fa riferimento ai sistemi noti con il nome di *Decision Support Systems* o DSS utilizzati nel processo di *targeting*¹⁵. Tali sistemi vengono, infatti, impiegati a diversi livelli della catena di comando e controllo al fine di fornire “suggerimenti” al comandante militare sotto forma di informazioni, raccomandazioni o predizioni. Essi, dunque, risultano essere fondamentali al fine di completare in modo veloce ed efficiente il processo decisionale che conduce all'impiego della forza armata¹⁶. I DSS svolgono diverse mansioni: dalla raccolta di dati ed informazioni di *intelligence* e identificazione di potenziali obiettivi

¹¹ M. Sisson, *Multistakeholder Perspectives on the Potential Benefits, Risks, and Governance Options for Military Applications of Artificial Intelligence*, in Report the Militarization of Artificial Intelligence, Stanley Center for Peace and Security, UNODA, p. 3. Disponibile su: <https://digitallibrary.un.org/record/3972613?v=pdf>

¹² Il dibattito sulle armi autonome si origina a partire dalla pubblicazione di alcuni documenti in cui si menzionava la possibilità di produrre ed impiegare sistemi d'arma con capacità autonome. Ad esempio, si veda: Dipartimento della difesa UDPA, *Directive 3000.09 Autonomy in Weapon Systems*, 2012; HRW, *Losing Humanity. The case against Killer robots*, 2012; Human Rights Council Twenty-third session, Report of the Special Rapporteur on extrajudicial, summary or arbitrary executions, Christof Heyns, A/HRC/23/47, 9 aprile 2013. LAWS sono state inserite anche all'Action 27 del Pact for the future, risoluzione approvata dall'Assemblea generale il 22 settembre 2024 senza votazione, e sono state oggetto di una specifica risoluzione dell'Assemblea generale, *Lethal autonomous weapons systems*, A/RES/78/241, 22 dicembre 2023, adottata con una maggioranza di 152 Stati, tra cui l'Italia, 4 contrari e 11 astenuti

¹³ CICR, Report *International Humanitarian Law and the Challenges of Contemporary Armed Conflicts. Building a culture of compliance for IHL to protect humanity in today's and future conflicts*, CICR, 2024, p. 55. Disponibile su: <https://www.icrc.org/en/publication/international-humanitarian-law-and-challenges-contemporary-armed-conflicts-building>; A.M. Holland, Report *Decisions, Decisions, Decisions: Computation and Artificial Intelligence in Military Decision Making*, CICR, p. 17. Disponibile su: <https://www.icrc.org/en/publication/decisions-decisions-decisions-computation-and-artificial-intelligence-military-decision>; CICR e Geneva Academy of International Humanitarian Law and Human Rights, *Artificial Intelligence and Related Technologies in Military Decision-Making on the Use of Force in Armed Conflicts Current Developments and Potential Implications*, Ginevra, 2024, p. 8.

¹⁴ Per un approfondimento, si vedano: S. Grand-Clément, Report *Artificial Intelligence Beyond Weapons. Application and Impact of AI in the Military Domain*, UNIDIR, 2023. Disponibile su: <https://unidir.org/publication/artificial-intelligence-beyond-weapons-application-and-impact-of-ai-in-the-military-domain/>; CICR, *Artificial intelligence and machine learning in armed conflict: A human-centred approach*, in *International Review of the Red Cross*, 2020, pp. 463–479

¹⁵ Per un approfondimento v.: A. Nadibaidze, I. Bode, Q. Zang, *AI in Military Decision Support Systems: A Review of Developments and Debates*, in *Centre for War Studies*, 2024, p. 6 ss.

¹⁶ CICR e Geneva Academy of International Humanitarian law and Human Rights, *op. cit.*, p. 8.

militari, fino alla predizione dell'effetto distruttivo di armi o al suggerimento dei mezzi e modalità migliori per completare un attacco¹⁷. Differentemente dalle armi autonome, dunque, tali sistemi non sono di per sé in grado di operare un'arma, limitandosi ad una fase di "suggerimento"¹⁸. In altri termini, l'essere umano rimane in controllo delle decisioni relative al se e come usare la forza armata. Ciononostante, è stato ampiamente dimostrato come l'uso di DSS possa avere un impatto diretto sulla capacità degli operatori umani di rimanere effettivamente "in controllo" e, in ultima istanza, di prendere decisioni che siano conformi al DIU¹⁹.

Si può dunque osservare come l'impiego di algoritmi di intelligenza artificiale nelle armi autonome e nei DSS possa, con le dovute differenze, influenzare il rispetto dei principi di tale diritto che trovano applicazione all'interno del processo di *targeting*, vale a dire i principi di distinzione, proporzionalità e precauzione²⁰. Nel caso delle armi autonome, il rispetto dei suddetti principi viene delegato all'arma stessa, facendo sorgere diversi dubbi in merito all'effettiva capacità di questi sistemi di distinguere correttamente tra obiettivi legittimi e non e, soprattutto, di effettuare il c.d. calcolo di proporzionalità, ossia il bilanciamento tra il danno collaterale atteso e il vantaggio militare concreto e diretto previsto, in quanto basato su considerazioni non unicamente oggettive e, segnatamente, non tramutabili in termini matematici²¹.

Allo stesso tempo, l'impiego del DSS Lavender nel contesto del conflitto israelo-palestinese ha messo in evidenza come la presenza di un essere umano nel prendere decisioni non è garanzia del rispetto del DIU²². In tal caso, infatti, la capacità del DSS di classificare gli individui come potenziali obiettivi militari, unita alla mancanza di verifiche da parte degli operatori umani e di un adeguato tempo di reazione, nonché

¹⁷ A. Roberts, A. Venables, *The Role of Artificial intelligence in Kinetic Targeting from the Perspective of International Humanitarian law*, in 13th International Conference on Cyber Conflict, 2021, p. 44 s.; A. Michel Holland, *op. cit.*, p. 17 s. e pp. 53-59.

¹⁸ T.K. Woodcock, *Human/Machine(-Learning) Interactions, human agency and the international humanitarian law proportionality standard*, Asser Research Paper, 2023, p. 103; A. Nadibaidze, I. Bode, Q. Zang, *op. cit.*, pp. 158 e 169; CICR e Geneva Academy of International Humanitarian law and Human Rights, *op. cit.*, p. 10 s.

¹⁹ W. Boothby, *AI Warfare and the Law*, in *International Law Studies*, 2025, p. 178; A. Nadibaidze, I. Bode, Q. Zang, *op. cit.*, p. 30 ss.; W. Zhou, A.R. Greipl, *Artificial intelligence in military Decision-making: Supporting humans not replacing them*, in *Humanitarian Law & Policy*, 29 agosto 2024, www.blogs.icrc.org; CICR, *International Humanitarian Law and the Challenges of Contemporary Armed Conflicts*, cit., p. 58; N.A.J. Cornelissen, R.J.M. van Eerd, H.K. Schraffenberg, W.F.G. Haselager, *Reflection machines: Increasing meaningful human control over Decision Support Systems*, in *Ethics and Information Technology*, 2022; A.M. Holland, *Decisions*, *op. cit.*, p. 48.

²⁰ Il principio di distinzione è disciplinato dagli articoli 48 e 51(2) del Primo protocollo addizionale; mentre i principi di proporzionalità e precauzione sono disciplinati rispettivamente dagli articoli 51(5)(b) e 57(2)(b) e 57 del medesimo.

²¹ D. Amoroso, *Autonomous Weapons Systems and International Law: A Study on Human-Machine Interactions in Ethically and Legally Sensitive Domains*, Napoli, 2020, p. 91; D. Mauri, *Autonomous Weapons Systems and the Protection of the Human Person. An International Law Analysis*, Cheltenham, 2022, pp. 151-152.

²² In tal senso si veda: D. Amoroso, *Sistemi di supporto alle decisioni basati sull'IA e crimini di guerra: alcune riflessioni alla luce di una recente inchiesta giornalistica*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2024, p. 367. Sul punto vedi anche: M. Bo, J. Dorsey, *Symposium on Military AI and the Law of Armed Conflict: The 'Need' for Speed – The Cost of Unregulated AI Decision-Support Systems to Civilians*, in *OpinioJuris*, 4 aprile 2024, www.opiniojuris.org; D. Mauri, *Numeri, persone, umanità. Sistemi di supporto alle decisioni umane in campo militare da parte dell'IDF e diritto internazionale umanitario*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2024, p. 339.

all'insorgenza dei c.d. *bias* cognitivi²³ ha inevitabilmente compromesso la possibilità di rispettare i principi del DIU sopra descritti.

Alla luce di tali considerazioni, l'adozione di una risoluzione dedicata all'applicazione dell'intelligenza artificiale in ambito militare non può che accogliersi favorevolmente, in quanto testimonianza della crescente consapevolezza della Comunità internazionale di tali potenzialità.

3. *La risoluzione 79/239 dell'Assemblea generale* – Questa risoluzione, intitolata *Artificial intelligence in the military domain and its implications for international peace and security*, è stata adottata dall'Assemblea generale nella 79ª sessione ordinaria e, in particolare, nell'ambito del punto 98 della sua agenda (*General and complete disarmament*). Nel preambolo viene delineato l'ambito di applicazione della risoluzione, applicabile al solo impiego dell'intelligenza in ambito militare escludendo, quindi, l'uso "civile" di tale tecnologia. Pur prendendo le mosse dal riconoscimento del vasto impiego dell'intelligenza artificiale nei mezzi e metodi di guerra, si evince come tale uso non sia da considerarsi esclusivamente come un rischio, ma anche come un'opportunità al fine di incrementare, ad esempio, la protezione dei civili e della popolazione civile nei contesti di conflitto armato ed il rispetto del DIU. In tal senso, dunque, viene espressa la necessità di comprendere meglio tale tecnologia e i suoi rischi al fine di valutare i possibili benefici e allo stesso tempo minimizzare i rischi. Viene però sottolineato come il suo impiego debba essere «responsible», il che, include un'intelligenza artificiale che sia non solo «human centric», richiamando così la terminologia usata in altri strumenti internazionali volti a porre degli standard all'impiego (civile) dell'intelligenza artificiale²⁴, ma anche «accountable, safe, secure and trustworthy». Tale può desumersi essere un tentativo di contrastare i rischi più evidenti dell'intelligenza artificiale e del *machine learning*, come la sua generale imprevedibilità, la possibilità di commettere errori, la sua vulnerabilità ad attacchi cibernetici e soprattutto, la difficoltà dell'attribuzione di responsabilità nel suo impiego²⁵.

Non deve stupire, dunque, il richiamo all'applicazione del diritto internazionale più largamente inteso – comprendente, dunque, anche il diritto internazionale dei diritti umani e il DIU – a tutto il ciclo di vita dell'intelligenza artificiale e dei sistemi in cui viene impiegata. In più punti, inoltre, si richiama la necessità di far fronte ai possibili rischi che l'impiego di tale tecnologia in ambito militare può comportare per la pace e la sicurezza internazionali, la possibile *escalation* di conflitti armati, i sistemi di non proliferazione, disarmo e controllo degli armamenti, nonché il suo potenziale utilizzo da parte di attori non statali.

²³ Per un approfondimento in materia, si veda: M. Bo, J. Dorsey, *op. cit.*; R. Stewart, G. Hinds, *Algorithms of war: The use of artificial intelligence in decision making in armed conflict*, in *Humanitarian Law & Policy*, 24 ottobre 2023, www.blogs.icrc.org; nonché R. Geiss, H. Lahmann, *The use of AI in military contexts: Opportunities and regulatory challenges*, in *The Military Law and the Law of War Review*, 2021, p. 181.

²⁴ Si veda, ad esempio, il principio 1.2 degli AI Principles dell'OCSE impone che: «All actors should respect the rule of law, human rights, democratic and human-centred values throughout the AI system lifecycle».

²⁵ W. Zhou, A.R. Greipl, *op. cit.*

Vi sono, altresì, quattro punti di particolare interesse che vengono menzionati nel testo della risoluzione e che sono meritevoli di attenzione. Un primo elemento degno di nota è rappresentato dalla necessità di far fronte ai rischi che *bias* nei dati e *bias* nel funzionamento degli algoritmi possono comportare, ad esempio, su possibili discriminazioni di genere, anagrafiche, etniche e sociali. È noto, infatti, come i pregiudizi riflessi nei dati utilizzati ai fini di addestrare l'intelligenza artificiale possano avere effetti discriminatori negli *output* del sistema stesso generando, quindi, ripercussioni sul rispetto dei diritti umani²⁶. A differenza, però della risoluzione adottata l'11 marzo 2024, inerente all'impiego "civile" dell'intelligenza artificiale, nessuna esplicita menzione viene fatta nella risoluzione in commento alla protezione di diritti umani ben noti nei casi di raccolta e processo dei dati, quali il diritto alla *privacy*²⁷.

Un secondo aspetto interessante emerge dall'esplicito riferimento alla necessità per gli Stati di «implement appropriate safeguards, including measures that relate to human judgment and control over the use of force» per poter far sì che l'impiego di tale tecnologia sia considerabile come effettivamente «responsible». Tale riferimento è importante in quanto sottende uno degli aspetti più critici in merito al dibattito sulle armi autonome, ossia la necessità di mantenere il controllo da parte dell'essere umano. Rimane però un unico riferimento, limitandosi a sottolineare tale esigenza al fine di rispettare gli obblighi di diritto internazionale applicabile agli Stati.

A ciò si ricollega un terzo aspetto particolarmente rilevante, ossia il richiamo alla mancanza di un approccio olistico in merito all'impiego dell'intelligenza artificiale, invocando, in tal senso, il superamento dell'esclusività delle armi autonome come oggetto dei dibattiti internazionali. Per quanto nel testo della risoluzione si faccia riferimento al lavoro del GGE e alla risoluzione 78/241 dell'Assemblea generale sulle armi autonome, al par. 7 si chiede al Segretario generale di raccogliere le opinioni di Stati in merito all'impiego di intelligenza artificiale nell'ambito militare, «with specific focus on areas other than lethal autonomous weapons systems».

Un ulteriore aspetto degno di nota, infine, riguarda la necessità di colmare il divario tra Stati tecnologicamente avanzati e non, nonché alla necessità di condivisione delle conoscenze e delle buone pratiche al fine di agire in tal senso. L'Assemblea generale, così facendo, invita gli Stati a intraprendere degli sforzi dal livello nazionale fino a quello internazionale al fine di fronteggiare le possibili opportunità e i possibili rischi dell'impiego militare dell'intelligenza artificiale. Per quanto si riconosca che tale sia una imprescindibile necessità al fine di creare standard condivisi e di scongiurare i possibili effetti negativi dell'impiego militare dell'intelligenza artificiale, sembra inverosimile che nel contesto internazionale attuale gli Stati siano disposti a cooperare in materia. Non è un caso, infatti, che nel 2017 il presidente della Federazione Russa Vladimir Putin, in un discorso divenuto famoso, ha dichiarato che qualsiasi Stato che diventi il leader nel campo dell'intelligenza artificiale «will become the ruler of the world»²⁸. Ne consegue che un

²⁶ R. Geiss, H. Lahmann, *op. cit.*, p. 179.

²⁷ Risoluzione dell'Assemblea generale, *Seizing the opportunities of safe, secure and trustworthy artificial intelligence systems for sustainable development*, A/78/L.49, 11 marzo 2024, par. 4(3).

²⁸ G.C. Allen, *Putin and Musk are Right: Whoever masters AI will rule the world*, CNN, 5 settembre 2017, disponibile su: <https://edition.cnn.com/2017/09/05/opinions/russia-weaponize-ai-opinion-allen>.

contrasto tra le esigenze di cooperazione ed il mantenimento della propria sicurezza nazionale e superiorità tecnologica, quali elementi distintivi del contesto contemporaneo, potrebbe compromettere la volontà degli Stati di cooperare in tal senso.

4. *Alcune riflessioni conclusive* – Al termine di questa breve disamina si possono effettuare alcune considerazioni. Come è noto, le risoluzioni dell'Assemblea generale non sono giuridicamente vincolanti, tuttavia la loro importanza non può essere sottovalutata, in quanto espressione della generalità degli Stati della Comunità internazionale. Ne consegue che, in materie di nuovo interesse o preoccupazione quali quella in analisi, essa sia l'istituzione più adatta per promuovere e favorire il confronto tra gli Stati sul piano internazionale.

La risoluzione 79/239 rappresenta, dunque, un'importante svolta nel dibattito internazionale in merito alla militarizzazione dell'intelligenza artificiale e il suo impiego in sistemi che vanno oltre le armi autonome. A tal riguardo, non si può non apprezzare la necessità di adottare un approccio sistemico, che consideri l'impiego dell'intelligenza artificiale nelle armi autonome non come qualcosa di intrinsecamente distinto dalle altre applicazioni militari di tale tecnologia, ma come una di tali applicazioni.

Tale risoluzione rimane, tuttavia, un primo passo intrapreso dalle Nazioni Unite in merito alla militarizzazione dell'intelligenza artificiale. Non è un caso, infatti, che essa preveda che il Segretario generale raccolga non solo i pareri degli Stati membri su tali applicazioni, ma anche della società civile e di esperti in materia, al fine di redigere un rapporto da sottoporre alla 80ª sessione dell'Assemblea generale. È interessante notare come alcuni Stati, esponenti della società civile, nonché esperti abbiano già pubblicato i loro resoconti al fine di adempiere alla richiesta dell'Assemblea generale²⁹.

È auspicabile che la 79/239 sia seguita da ulteriori risoluzioni, in grado di affrontare elementi aggiuntivi, quali, ad esempio, le difficoltà poste dall'intelligenza artificiale per il rispetto del DIU ed i suoi principi fondamentali o i diritti umani. Rimane, inoltre, da chiarire il ruolo del controllo umano non solo in relazione alle armi autonome e all'uso della forza, ma anche in merito ai rischi che le peculiarità dell'intelligenza artificiale all'interno di mezzi e metodi di guerra può porre per la capacità degli esseri umani di prendere decisioni consapevoli. Ricondurre il dibattito all'interno delle Nazioni Unite potrebbe avere il grande merito di tentare di dare una sede unica e privilegiata ai dibattiti sulla militarizzazione dell'intelligenza artificiale, con il conseguente rischio, però, di impiegare anni per adottare una decisione in materia. Rimane, dunque, da attendere futuri sviluppi sia in seno alle Nazioni Unite sia, parallelamente, tramite iniziative statali e multilaterali per determinare quali azioni concrete potranno essere intraprese.

²⁹ WILPF, Inputs to the UN Secretary-General's Report on Artificial Intelligence in the Military Domain, 7 aprile 2025, disponibile su: <https://www.reachingcriticalwill.org/images/documents/Publications/wilpf-submission-military-ai.pdf>; CICR, Submission to the United Nations Secretary General on Artificial Intelligence in the Military Domain, 2025, disponibile su: https://www.icrc.org/sites/default/files/2025-04/ICRC_Report_Submission_to_UNSG_on_AI_in_military_domain.pdf; SDU, Submission to the UN Secretary-General on AI DSS in the Military Domain, 2025, disponibile su: https://findresearcher.sdu.dk/ws/portalfiles/portal/289018580/AutoNorms-Submission_ARES79239.pdf.

Maggio 2025

L'affanno “dell'ultimo banco” tra transizione sostenibile e competitività: il Piano d'azione per l'industria automobilistica europea

Andrea Profeta

Dottorando in Profili giuridici della mobilità sostenibile nell'UE, Università degli Studi del Sannio

1. *Premessa* – Il 5 marzo 2025 la Commissione europea ha presentato la comunicazione intitolata [“Piano d'azione industriale per il settore automobilistico europeo”](#)¹. Esso si prefigge l'obiettivo di mettere al riparo l'industria automobilistica europea dal rischio che questa possa essere fagocitata dai *competitors* dei Paesi terzi, visto anche l'impatto “destabilizzante” sortito sul settore dalla transizione sostenibile in atto e la fase di “convalescenza” ivi conseguente.

Le premure della Commissione non sono affatto casuali e nemmeno immotivate. Difatti, la comunicazione prende le mosse dalla constatazione che l'industria automobilistica costituisce «un volano fondamentale della prosperità europea», oltre che una componente essenziale della rispettiva identità, sicché eleva l'*automotive* a nodo nevralgico dell'arteria economica ed identitaria europea. Si è tuttavia portati a ritenere che, nella logica del Piano d'azione, quest'ultima componente, per quanto rilevante, sia tuttavia secondaria rispetto a quella economica. Ed infatti, si è dinnanzi ad un settore che – sottolinea la stessa Commissione – «vale 1 000 miliardi di EUR di PIL, convoglia un terzo degli investimenti privati in ricerca e sviluppo nell'UE e fornisce occupazione diretta o indiretta a 13 milioni di europei. Per quanto riguarda i veicoli commerciali, i costruttori europei di autocarri detengono una quota del mercato mondiale superiore al 40%». Insomma, si tratta di un settore, la cui *leadership* «gode dell'ammirazione di tutto il mondo». Attualmente – e di ciò ne è evidentemente cosciente anche la Commissione – tale *leadership* è messa in discussione non solo da fattori “esogeni” – ossia la competizione estera – ma anche, paradossalmente, da altri “endogeni”.

Allo scopo di rafforzare la competitività del settore automobilistico, la Commissione ha dunque articolato un piano attinente alle seguenti aree-chiave: innovazione e digitalizzazione; mobilità pulita; resilienza della catena di approvvigionamento; competenze e dimensione sociale; accesso ai mercati. Rinviano l'analisi delle proposte del Piano d'azione al seguito della trattazione, in questa fase si deve mettere in evidenza che il progetto della Commissione segue pedissequamente le raccomandazioni contenute nel [Rapporto Draghi](#). Le due iniziative, quella della Commissione e quella Draghi, sono intimamente connesse: anche l'anzidetto Rapporto, infatti, si innesta nell'elettrico dualismo tra sostenibilità e politica industriale e ne mette in evidenza la tensione strutturale. In particolare, in questi termini, con la predetta analisi Draghi ha denunciato la tendenza, fino a questo momento egemone, dell'Unione europea di sottoporre le politiche industriali ad una visione “monoculare” della transizione verde. In altri termini, la contestazione elevata all'Unione europea è quella di aver prefissato obiettivi climatici ambiziosi senza aver, corrispettivamente ed allo stesso modo, programmato e implementato una politica

¹ Commissione europea, COM(2025) 95 final.

industriale adeguata, cioè in grado di sorreggere ed accompagnare tale mutamento paradigmatico. Conseguentemente, il Piano d'Azione costituisce il tentativo della Commissione di fare proprie, e quindi di tradurre in concreto, le indicazioni didascaliche del Rapporto Draghi, così congiungendo le politiche di sostenibilità e quelle industriali.

2. Politica comune dei trasporti e sostenibilità: un settore da sempre turbolento –

L'osservazione appena svolta – ossia quella dell'effetto destabilizzante della transizione verde – si riallaccia alla constatazione che «Attualmente il settore sta attraversando una trasformazione strutturale caratterizzata da una rapidità e una portata senza precedenti»². Di ciò, si intende mettere in luce la velocità della transizione a cui le imprese del settore sono state – *oberto collo* – chiamate. Che la velocità e la portata di tale mutamento paradigmatico non abbiano precedenti nella memoria eurounitaria è un dato incontrovertibile. Del resto, rappresenta un dato parimenti incontrovertibile quello che rinvia dall'altra faccia della medaglia, opposta a quella dell'importanza focale dei trasporti nell'economia europea. La mobilità e i trasporti comportano dei costi sociali, il più rilevante dei quali va imputato nel bilancio dell'inquinamento. In particolare, il settore dei trasporti è responsabile di circa un quarto delle emissioni totali di carbonio in Europa³. A dispetto di ciò, quello dei trasporti è il settore che – non solo – ha fatto registrare i progressi più lenti in ordine alla decarbonizzazione ma – paradossalmente – è l'unico che, negli ultimi tre decenni, ha registrato addirittura un aumento delle emissioni. Nel settore in questione, il primato è del trasporto stradale, che produce la quota più elevata di emissioni di gas originate dai trasporti.

Va da sé che non deve sorprendere l'*an* del fenomeno, ossia che l'intero settore dei trasporti, e quindi l'industria automobilistica *in primis*, sia stato chiamato alla trasformazione (più che transizione) verde. Quello che, invece, deve sorprendere – e su cui ci si dovrebbe anche interrogare – è il *quomodo*, ossia perché il settore sia stato chiamato ad una transizione tanto rapida e drastica quanto, quindi, urgente. Il che ci riporta alla comunicazione in analisi: la Commissione, che pure ha messo in evidenza il ruolo imprescindibile – sia in ambito economico che identitario – del settore automobilistico, avrebbe dovuto parimenti mettere in rilievo le cause di un'urgenza così marcata. Del resto, avrebbe dovuto far ciò anche perché, nel corso dello sviluppo della politica dei trasporti europea, ha rivestito un ruolo proattivo e quasi mai inerte⁴. Atteggiamento, quest'ultimo, che, per quanto meritorio, non ha comunque impedito alla storia della

² *Ibid.*

³ Rapporto dell'Agenzia europea dell'ambiente, 2022.

⁴ Si citano di seguito, a titolo meramente esemplificativo, i più rilevanti e risalenti interventi della Commissione in materia: COM(61) 50 final, *Memorandum on the "basic guidelines for the common transport policy"*, 10.4.1961; COM(62) 88 final, *Communication from the Commission to the Council "Action programme for a common transport policy"*, 23.5.1962; SEC(71) 3150 final; *Communication from the Commission to the Council on the common organization of the transport market*, 14.9.1971; SEC(71) 3923 final, *Communication from the Commission to the Council on the development of a common transport policy*, 8.11.1971; COM(73) 1725 final, *Communication from the Commission to the Council on the development of the common transport policy*, 25.10.1973; SEC(72) 3827 final, *Memorandum of concerning transport as an instrument of regional policy and regional planning within the Community*, 30.10.1972; COM(73) 850 final, *Communication from the Commission to the Council on the development of the common transport policy*, 30.5.1973.

politica dei trasporti europea di essere solcata da ritardi ed inefficienze, sia rispetto all'obiettivo di una politica "comune" sia in riferimento agli obiettivi di sostenibilità⁵.

Stanti le premesse della comunicazione, in questa sede è opportuno evidenziare – senza alcuna pretesa di esaustività – che la sensibilità dell'Unione europea verso l'esigenza di sostenibilità (soprattutto ambientale, ma non solo) dei trasporti non ha preso vita a partire dagli [Accordi di Parigi del 2015](#)⁶. Difatti, per quanto questi ultimi abbiano rimesso il tema della mobilità sostenibile in cima all'agenda internazionale ed europea, in realtà le esternalità negative dei trasporti erano già da tempo note all'Unione europea. La tensione tra sviluppo sostenibile e sviluppo economico non è una novità nel dibattito europeo: è un nodo critico ed irrisolto da tempo immemore.

È quindi necessaria una premessa. Difatti, consapevoli che non è questa la sede più opportuna per analizzare approfonditamente il tema, non ci si può al tempo stesso però esimere dall'osservare che i costi sociali dei trasporti sono parte – più o meno – vitale del dibattito europeo sin da quando la politica dei trasporti si è vestita anche di obiettivi di rilevanza marcatamente sociale, quali sono quelli di sostenibilità, e non più solo ed esclusivamente economici e commerciali. Tale *discrimen* va fatto coincidere con il Vertice di Parigi del 1972, che fornì risonanza politica e giuridica essenziale alla tutela ambientale⁷. Difatti, con il relativo comunicato finale gli Stati membri partecipanti dichiararono che «la crescita economica non è fine a sé stessa», sottolineando al contempo di voler dedicare «un'attenzione particolare ai valori e beni non materiali e alla protezione dell'ambiente naturale, onde porre il progresso al servizio dell'uomo». Del resto, il rivoluzionario (per i tempi) messaggio politico-programmatico del Vertice in un certo modo faceva eco a quello espresso dalla Commissione del 1971, che ammonì sul fatto che il bilancio in ordine ai costi del trasporto non avrebbe dovuto limitarsi a considerare esclusivamente il "costo privato" dei trasporti, certamente in diminuzione, ma avrebbe dovuto altresì considerare il suo "costo sociale", consistente nei danni alla salute, all'ambiente, nonché, molto più banalmente, alla risorsa tempo, incluso quello impiegato nei mezzi da parte dei passeggeri⁸. Allo stesso modo, anche la comunicazione "sullo sviluppo della politica comune dei trasporti" del 24 ottobre 1973, presentata dalla Commissione al Consiglio, fu sintomatica della sensibilità della prima istituzione verso il tema. A distanza di oltre mezzo secolo, tuttavia, la mobilità sostenibile rappresenta ancora un nodo tanto problematico quanto irrisolto.

3. *Il settore automobilistico, ossia chi paga il conto dei ritardi altrui* – Occorre dunque leggere in combinato disposto i due dati: se l'urgenza di improntare la politica dei trasporti alla tutela ambientale è così risalente e se, a tal fine, a distanza di mezzo secolo,

⁵ Cfr. *Memorandum on the "basic guidelines for the common transport policy"*, cit.; *Communication from the Commission to the Council on the development of the common transport policy*, cit.

⁶ Gli Accordi di Parigi sono stati adottati in occasione della Conferenza delle Nazioni Unite sul Mutamento Climatico (COP21), tenutasi a Parigi il 12.12.2015. Sono entrati in vigore il 4.11.2016.

⁷ In tal senso, Consiglio europeo, *Dichiarazione del Consiglio delle Comunità europee e dei rappresentanti dei governi degli Stati membri riuniti in sede di Consiglio, concernente un programma di azione delle Comunità europee in materia ambientale*, del 22.11.1973.

⁸ Eu Commission, brochure, *Community transport policy - and why? Information [Transport] 4/72*, 1971.

«il settore sta attraversando una trasformazione strutturale caratterizzata da una rapidità e una portata senza precedenti»⁹, allora vuol dire che, evidentemente, il messaggio politico della Commissione è stato disatteso, o quantomeno sottovalutato. In altri termini, se oggi il cambiamento che viene preteso dal settore dei trasporti è così drastico è perché, evidentemente, fino ad oggi non è stato fatto quello che si doveva fare in materia. D'altronde, ciò è sotto gli occhi di tutti. Ribadendo: il settore dei trasporti è l'unico che nell'ultimo trentennio non solo non ha ridotto le proprie emissioni ma, addirittura, le ha viste aumentare. In questa sede non si intende indagare su chi sia responsabile di quello che può – senza timore di smentita – definirsi come un vero e proprio fallimento. In ogni caso, pur prescindendosi dall'imputazione delle rispettive responsabilità, che si tratti di inefficienze sul piano della cooperazione interistituzionale o intergovernativa oppure che le colpe debbano essere rinvenute nelle ritrosie degli Stati Membri o in carenze delle Istituzioni, di fatto le conseguenze di dette disfunzioni gravano oggi – in misura preponderante – sugli operatori del settore automobilistico europeo.

Pertanto, la Commissione – che tra i soggetti appena chiamati in causa è quello, con ogni probabilità, con il minor grado di responsabilità – si trova istituzionalmente investita del compito di porre i possibili rimedi alle patologie del settore, derivanti dalle pregresse inefficienze (soprattutto altrui). Spetta infatti ad essa fare in modo che il così drastico mutamento paradigmatico non costringa il settore automobilistico europeo a prestare il fianco ai *competitors* stranieri; il che sarebbe fatale, tanto più che questi ultimi sono sovente sciolti dagli oneri e obblighi della sostenibilità e sono perciò posti nella miglior condizione per fagocitare i primi. La contesa non si gioca su un *level playing field* e ciò non può essere trascurato solo che si tenga conto, a mero titolo esemplificativo, dell'uscita annunciata degli Stati Uniti dagli Accordi di Parigi (che ha avuto come immediato riverbero un *dietrofront* sugli obiettivi di produzione e vendita dei veicoli elettrici)¹⁰. Tant'è vero che la comunicazione in esame muove proprio dall'espressa constatazione che «oltre alla transizione, la nostra industria automobilistica si trova ad affrontare anche seri problemi di competitività» e che gli operatori europei «hanno minore controllo diretto su numerose materie prime, mentre i concorrenti stranieri sono spesso sostenuti da strategie industriali assertive e ricevono sostegno statale in varie forme».

In particolare, siffatti rischi attengono non solo alla sicurezza dell'approvvigionamento globale in punto di materie prime e batterie e all'insufficiente autonomia riguardo ai combustibili fossili, ma anche all'«agguerrita concorrenza per i talenti». Se, quanto al primo profilo, l'Unione ha adottato regolamento (UE) 2023/435 (c.d. regolamento *REPower EU*)¹¹, in ordine al secondo la Commissione ha annunciato l'iniziativa *Choose*

⁹ Cfr. comunicazione sul “Piano d'azione industriale per il settore automobilistico europeo” cit.

¹⁰ In particolare, con l'ordine esecutivo del 20.1.2025, “[Putting America First in International Environmental Agreements](#)”, il Presidente Donald Trump ha ordinato all'ambasciatore degli Stati Uniti presso l'ONU di presentare immediatamente formale notifica scritta del ritiro dagli Accordi di Parigi sui cambiamenti climatici del 2016, dichiarando che gli Stati Uniti considerano il ritiro e gli eventuali obblighi che ne derivino immediatamente efficaci.

¹¹ Regolamento (UE) 2023/435 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 febbraio 2023 che modifica il regolamento (UE) 2021/241 per quanto riguarda l'inserimento di capitoli dedicati al piano REPowerEU nei piani per la ripresa e la resilienza e che modifica i regolamenti (UE) n. 1303/2013, (UE) 2021/1060 e (UE) 2021/1755, e la direttiva 2003/87/CE.

*Europe*¹², al fine di attirare i ricercatori esteri in Europa. Il timore che il settore automobilistico europeo possa perdere terreno, oltre che sul piano degli approvvigionamenti, anche sul piano dell'innovazione e sviluppo, è quindi particolarmente avvertito. Una lettura maliziosa della comunicazione porta tuttavia a ritenere che, per la Commissione, l'aggressione competitiva non sarebbe semplicemente pronosticabile oppure imminente: essa sarebbe, di fatto, già in atto. Sulla scorta di tale linea di pensiero, si potrebbe quindi contestare che l'intervento della Commissione in materia – seppur certamente meritorio nelle finalità dichiarate – appaia non di meno tardivo. Se effettivamente così fosse, allora si profilerebbe un atteggiamento istituzionale quantomeno contraddittorio rispetto all'importanza di «aspetto essenziale dell'identità europea» riconosciuto all'industria automobilistica UE dalla stessa Comunicazione. D'altronde, se l'*automotive* costituisce effettivamente – come si afferma – un elemento nodale dell'economia e dell'identità produttiva dell'UE medesima, e non vi sono motivi per dubitarne, allora sarebbe stato più che lecito attendersi un intervento strategico preventivo e anticipatorio da parte di quest'ultima, non un intervento sopraggiunto quando il settore è ormai in balia della transizione verde e degli “aggressori stranieri”.

4. *I contenuti del Piano* – È quindi necessario analizzare le contromisure proposte dalla Commissione. «Si tratta di un momento cruciale per l'industria automobilistica europea. È necessaria un'azione risoluta, e l'Unione europea (UE) è impegnata a sostenere questo settore nella sua transizione»¹³. Questa dichiarazione di principio non chiarisce se l'impulso all'auspicata «azione risoluta» debba provenire unicamente dalla stessa industria automobilistica europea – con le Istituzioni chiamate a svolgere un mero ruolo direttivo e osservazionale – oppure se l'Unione europea intenda effettivamente affiancare gli operatori economici lungo il percorso di transizione. Occorre dunque indagare i contenuti del Piano, partendo, anzitutto, dalle sue fondamenta. In primo luogo, esso rappresenta una delle iniziative più importanti della [Bussola della competitività](#)¹⁴ e del [Patto per l'industria pulita](#)¹⁵, che sono da ascrivere al più generale tentativo di affermare un nuovo modello di competitività europea basato sulla produttività guidata dall'innovazione e dalla sostenibilità. Al tempo stesso, il Piano trova radici in un articolato processo partecipativo e collaborativo avviato dalla Presidente della Commissione, a partire dal 30 gennaio 2025, allo scopo di individuare le vulnerabilità del settore. A tal fine si sono svolti: [un dialogo strategico sul futuro dell'industria automobilistica con i principali leader del settore, i partner sociali e gli stakeholder](#) ed [una consultazione pubblica per raccogliere i contributi di tutte le parti interessate](#), oltre che gruppi di lavoro tematici coordinati dai rispettivi commissari europei per competenza.

¹² La Presidente della Commissione ha presentato il citato piano durante un discorso tenutosi il 5.5.2025 presso la Sorbonne, alla presenza del Presidente francese Emmanuel Macron. Il testo è reperibile all'indirizzo: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/en/ac_25_1137/AC_25_1137_EN.pdf.

¹³ Cfr. comunicazione sul “*Piano d'azione industriale per il settore automobilistico europeo*” cit.

¹⁴ Commissione, COM(2025) 30 final, Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, 29.1.2025.

¹⁵ Commission, COM(2025) 85 final, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, 26.2.2025.

Il Piano declina dunque un ventaglio di azioni il cui fulcro consta di: innovazione strategica industriale, sostenibilità e competitività. L'ambizione della Commissione è, quindi, quella di dar corpo alle indicazioni contenute nel Rapporto Draghi, che proprio dalle aree dell'innovazione, della decarbonizzazione, della competitività e sicurezza degli approvvigionamenti fa passare il rilancio della crescita sostenibile. Conseguentemente, il Piano focalizza le proprie proposte su 5 settori chiave dell'*automotive*: «1) innovazione e digitalizzazione; 2) mobilità pulita; 3) competitività e resilienza delle catene di approvvigionamento; 4) competenze e dimensione sociale; 5) parità di condizioni e contesto imprenditoriale». Rispetto agli anzidetti settori, il Piano stabilisce misure concrete per contribuire alla competitività globale dell'industria automobilistica europea. Nelle intenzioni della Commissione si legge l'intenzione di ergere – metaforicamente – il Piano a periscopio: cioè, uno strumento in grado di offrire una visione prospettica a soggetti che, per posizione o condizione, non dispongano della possibilità di scrutare le traiettorie percorribili. Difatti, le azioni ivi declinate sembrano muovere dall'implicita constatazione che tale capacità di orientamento strategico sia, attualmente, carente o compromessa. Non è tuttavia da escludere che la vera criticità possa risiedere nella circostanza che l'industria automobilistica non sia stata posta – per carenze istituzionali – nelle condizioni di effettuare in modo ottimale lo *switch* richiesto dalla transizione verde.

Nel ventaglio delle azioni prefissate, come già osservato, l'innovazione e la digitalizzazione rivestono un ruolo di primaria importanza. Al riguardo, lo scopo della Commissione è quello di preparare un terreno – a livello normativo, tecnico, tecnologico, ma soprattutto economico – fertile all'industria automobilistica europea nella conquista del primato nella transizione verso una mobilità *software enabled* e automatizzata mediante AI. Un percorso, quello appena menzionato, non privo di scogli, innanzitutto di natura normativa. La frammentarietà dei contesti normativi dei diversi Stati membri costituisce, infatti, un fattore ostativo alla realizzazione del potenziale del mercato unico per la guida autonoma, che quindi priva il settore dei benefici della cooperazione tra produttori e sviluppatori di tali veicoli, così come tra gli operatori stradali e i gestori dell'infrastruttura. In quest'ambito, la Commissione ravvisa quindi l'esigenza di un'armonizzazione, oltre che dell'istituzione di una struttura di *governance* a livello europeo.

Un ulteriore crocevia nell'autostrada dell'innovazione è quello della sperimentazione dei sistemi di guida automatizzati (ADS) e di assistenza alla guida (ADAS), rispetto ai quali il Piano si incarica di elaborare norme per favorirne la sperimentazione. Corrispettivamente, la Commissione intende farsi promotrice, tra gli Stati membri, della sperimentazione a livello normativo e pratico degli anzidetti sistemi. Inoltre, evidentemente conscia del ritardo al riguardo, la Commissione ha manifestato l'intenzione di lanciare l'“Alleanza europea per i veicoli connessi e autonomia” con gli *stakeholders*, ivi incluse le PMI europee, allo scopo di dare un forte impulso alla capacità di cooperazione dell'*automotive* europeo nella ricerca e sviluppo. Peraltro, merita enfasi la proposta della Commissione di sostenere finanziariamente le attività della suddetta Alleanza attraverso i partenariati dell'“Orizzonte Europa”, con la messa a disposizione di 1 miliardo di euro per il periodo 2025-2027. Numeri certi, in questo caso, diversamente da quanto preannunciato per il *TechEU*, ossia il programma di investimenti, con protagonisti sia la Banca europea per gli investimenti (BEI) sia investitori privati, avente lo scopo di

appianare il *gap* a livello di finanziamento per l'innovazione rispetto ai *competitors* terzi. Nella direttrice della digitalizzazione dei trasporti, il Piano declina anche l'obiettivo di sviluppo delle componenti *hardware* e *software* dei veicoli automatizzati. Per tale ragione, l'intento della Commissione interseca anche il profilo dei rischi per la cibersecurity dei veicoli e, perciò, l'ambito di applicazione della [direttiva NIS2](#)¹⁶, volta garantire, per l'appunto, uno *standard* elevato di cibersecurity comune all'interno dell'Unione.

Quello che pare essere il vero punto dolente su cui insiste il Piano d'azione è, tuttavia, il profilo della “Mobilità pulita”. Tale conclusione si impone tanto per via induttiva, osservando lo sviluppo diacronico della politica dei trasporti – durante il quale il dualismo sostenibilità-trasporti è sempre stato segnato da una tensione strutturale – sia per quella deduttiva, muovendo dalla presa d'atto, contenuta nella comunicazione, secondo cui: «Di recente la domanda di veicoli elettrici a batteria è stata più debole del previsto. Dopo un aumento di sei volte tra il 2019 e il 2023, le vendite di veicoli elettrici a batteria nell'UE sono leggermente diminuite, del 5,6 %, tra il 2023 e il 2024, con una riduzione delle quote di mercato dal 14,6 % al 13,6 %, nonché ritardi nei lanci sul mercato di modelli di veicoli elettrici a prezzi accessibili». Tali dati certificano che, messo al cospetto degli ambiziosi – e perciò, drasticamente impegnativi – obiettivi in materia di sostenibilità (tra i vari, la neutralità climatica entro il 2050), il settore dell'*automotive* non ha performato come preventivato. In altri termini, costituisce una mera petizione di principio quella per cui, sempre secondo l'anzidetta istituzione, «Tali norme [quelle sulla transizione verde] garantiscono certezza e prevedibilità a lungo termine agli investitori lungo la catena del valore, lasciando tempo sufficiente per una transizione equa»¹⁷. E in effetti, se le norme in questione fossero state dotate di quel grado di prevedibilità che la Commissione rivendica, il mercato dei veicoli elettrici a batteria avrebbe rispettato i parametri prestazionali prefissati; così non è stato.

Peraltro, unitamente al descritto andamento del settore vi sono ulteriori circostanze gravi, precise e concordanti che corroborano la critica alle norme relative alle emissioni derivanti dai trasporti e, quindi, all'atteggiamento tautologico della Commissione. In particolare, è eloquente il fatto che il settore, con la [“Joint proposal for a renewed European automotive policy: balancing competitiveness and climate ambition”](#), sia stato costretto ad invocare un allentamento delle soglie – e delle sanzioni in caso di superamento delle stesse – relative alla riduzione delle emissioni. A tal fine, si deve premettere che [il regolamento \(UE\) 2019/631](#)¹⁸ aveva definito i livelli di prestazione in materia di emissioni di CO₂ delle nuove autovetture anche onde fornire «un segnale chiaro e anticipato all'industria automobilistica affinché non ritardi l'introduzione sul mercato di tecnologie efficienti sul piano energetico e di veicoli a zero e a basse emissioni»¹⁹. Data la natura prettamente tecnica di tali soglie, si ritiene di poter prescindere dalla relativa trattazione. Fatto è che, con il successivo [regolamento \(UE\)](#)

¹⁶ Direttiva (UE) 2022/2555 del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 dicembre 2022 relativa a misure per un livello comune elevato di cibersecurity nell'Unione, recante modifica del regolamento (UE) n. 910/2014 e della direttiva (UE) 2018/1972 e che abroga la direttiva (UE) 2016/1148 (direttiva NIS 2).

¹⁷ Cfr. comunicazione sul “*Piano d'azione industriale per il settore automobilistico europeo*” cit.

¹⁸ Regolamento (UE) 2019/631 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 aprile 2019, che definisce i livelli di prestazione in materia di emissioni di CO₂ delle autovetture nuove e dei veicoli commerciali leggeri nuovi e che abroga i regolamenti (CE) n. 443/2009 e (UE) n. 510/2011.

¹⁹ *Considerando* n. 17 del regolamento in questione.

[2023/851](#)²⁰, il legislatore europeo ha rivisto le precedenti soglie di emissione di CO2 prevedendo che, dal 2035, i nuovi veicoli debbano essere esclusivamente a zero emissioni. E ciò è stato fatto in modo tale «da inviare un segnale forte [ancor più forte di quello del regolamento del 2021] per accelerare la diffusione di veicoli a emissioni zero sul mercato dell'Unione e per stimolare l'innovazione nelle tecnologie a zero emissioni in modo efficiente sotto il profilo dei costi»²¹. In sostanza: un “segnale chiaro e anticipato” nel 2021, un segnale “forte” nel 2023. Il risultato di tali segnali è stato che l'associazione rappresentativa del settore (ossia l'ACEA, *European Automobile Manufacturers' Association*) è stata costretta a rappresentare che le incombenti sanzioni, legate al mancato raggiungimento dei *target* a causa della ritardata implementazione dei motori a batteria, avrebbero minato l'abilità dell'industria di reinvestire in sviluppo, ledendo la competitività mondiale europea. Con il Piano d'azione, la Commissione ha per l'appunto accolto le predette istanze di categoria e ha proposto una modifica delle soglie di emissione di CO2 per i veicoli leggeri, di modo che la rispettiva valutazione di conformità abbia luogo non già nel 2025, bensì come media nel periodo 2025-2027, così scongiurando il rischio di sanzioni prima descritto.

Il “segnale”, con ogni evidenza, è stato fin troppo “forte”. Probabilmente, è anche per questo motivo che, tra le varie azioni, il Piano pone l'enfasi sui programmi di *leasing* sociale (contemplati anche dagli [Orientamenti sui piani sociali per il clima](#)²²), al fine di rendere l'acquisto di veicoli a zero emissioni accessibile anche ai nuclei familiari con redditi più bassi, in modo tale da rendere i veicoli *green* più accessibili e dare, allo stesso tempo, uno stimolo al relativo mercato. Un'idea certamente meritoria, sul piano ideale, posto che, su quello dei fatti, allo scopo la Commissione ha meramente anticipato che adotterà un'apposita raccomandazione, che incoraggerà gli Stati membri a integrare tali iniziative nei propri piani nazionali entro il Fondo sociale per il clima. Insomma, un segnale non troppo “forte”, in questo caso.

5. *Conclusioni* – Se l'ambizione del Piano d'azione era quella di solcare la via maestra indicata dal Rapporto Draghi, certamente, allo stato attuale – senza attendere i risvolti concreti – sarebbe prematuro concludere per il conseguimento di tale obiettivo, così come per il rispettivo fallimento. Nel complesso, si può osservare, però, che lo slancio della Commissione, seppur propositivo, appare – ancora una volta – affannoso ed ondivago. Il Rapporto Draghi, infatti, aveva messo a nudo la carente pianificazione dell'UE in materia di trasporti, rea quest'ultima di aver adottato una politica climatica senza una vera e propria politica industriale, con il rischio che, alla fine (nel 2025) dell'immatricolazione dei motori termici sarebbe corrisposta una altrettanto rapida e radicale delocalizzazione degli stabilimenti di produzione al di fuori dell'UE. Senonché, il Piano d'azione in questo senso pare alquanto incerto nella direzione da intraprendere. Ciò risulta evidente sol che si consideri la “clemenza” – già richiamata – rispetto

²⁰ Regolamento (UE) 2023/851 del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 aprile 2023 che modifica il regolamento (UE) 2019/631 per quanto riguarda il rafforzamento dei livelli di prestazione in materia di emissioni di CO2 delle autovetture nuove e dei veicoli commerciali leggeri nuovi, in linea con la maggiore ambizione dell'Unione in materia di clima.

²¹ *Considerando* n. 12 del Regolamento in questione.

²² Commissione, C(2025) 881 final, 5.3.2025.

all'eventuale superamento delle soglie di emissione di CO₂ da parte delle imprese produttrici; "clemenza" che tradisce una certa esitazione nell'imporre vincoli stringenti in una fase decisiva della transizione. Non si può peraltro indulgere sul registro linguistico alla base della comunicazione, connotato da svariate petizioni di principio che, sovente, sul piano pratico, non si traducono nemmeno in vere e proprie raccomandazioni rivolte agli Stati membri, ma si limitano piuttosto a prefigurare la mera intenzione, da parte della Commissione, di adottarle. E la scelta di tale strumento *soft* mal si concilia col fatto che, proprio in questa materia, gli Stati membri si sono spesso rivelati delle controparti resistenti, se non proprio apertamente refrattarie, a dare pieno corpo alle indicazioni della Commissione, visto e considerato il ruolo strategico del settore dei trasporti nelle dinamiche economiche nazionali.

L'atteggiamento della Commissione – e più in generale delle istituzioni dell'Unione – al cospetto del Rapporto Draghi e in merito alle misure indifferibili da adottare nel settore dell'industria automobilistica e della mobilità sostenibile può essere reso metaforicamente nell'immagine semi-seria dello studente che, incalzato dall'imminenza di una scadenza, si affanna freneticamente a colmare le lacune derivanti dal colpevole pregresso disimpegno. Un'attività frenetica, quindi, che corre il rischio di produrre misure disorganiche ed estemporanee piuttosto che soluzioni strutturate e capaci di restituire all'*automotive* europeo una prospettiva strategica chiara, coerente e competitiva, come prefissato dal Rapporto Draghi.

Maggio 2025

«Tutta colpa dell'ONU? È solo una foglia di fico»

**Intervista all'Ambasciatore Riccardo Sessa, Presidente della SIOI
di Franco Cattaneo, *L'Eco di Bergamo*, 1° giugno 2025**

“Accusare l'ONU e il multilateralismo di tutti i mali del mondo è come sparare sulla Croce Rossa”. L'Ambasciatore Riccardo Sessa, Presidente della SIOI (Società Italiana per l'Organizzazione Internazionale, membro per l'Italia dell'Associazione delle Nazioni Unite), va al cuore del problema: “Le Organizzazioni internazionali sono e fanno solo ciò che gli Stati membri, e in particolare i più forti, vogliono che esse siano e che esse facciano. Così funzionano, o meglio non funzionano, quelle organizzazioni e più in particolare i loro meccanismi decisionali, a partire dal Consiglio di Sicurezza”.

Da tempo l'Onu è sotto il tiro incrociato delle critiche

“La vulgata dell'ONU che non funziona è la foglia di fico della coscienza delle *governance* mondiali. Pensiamo alle immani tragedie dei conflitti in corso, in specie in Ucraina e a Gaza, ed alla mancanza di ogni credibile prospettiva di una fine. La responsabilità non è delle Nazioni Unite, che pure sono state tirate per la giacca ben sapendo che i veti incrociati avrebbero impedito un loro coinvolgimento. Le Nazioni Unite nascono il 26 giugno del 1945 per il mantenimento della pace e della sicurezza, il rispetto del diritto internazionale e la composizione pacifica delle controversie internazionali. Obiettivi che, guardandoli oggi, mostrano un fallimento. Eppure in un'infinità di situazioni i risultati ci sono stati: l'ONU, con le sue agenzie specializzate, ha svolto e svolge un'immensa e preziosa attività in favore di milioni di persone. Certo, la condizione è che gliela lascino fare”.

Il problema principale è il Consiglio di Sicurezza (CdS)?

“Direi piuttosto la sua composizione. L'ONU nasce con 51 membri che ora sono 193. L'Assemblea generale è la sede in cui si dovrebbero esprimere le scelte degli Stati. In realtà, l'organo decisionale è il Consiglio di Sicurezza composto da 15 membri, di cui 10 ruotano periodicamente e 5 sono permanenti (Cina, Francia, Regno Unito, Russia e Stati Uniti) con diritto di veto su qualsiasi argomento, potendo quindi bloccare qualsiasi decisione. Il problema è tutto qui. Quei 5 stati sono i vincitori della Seconda guerra mondiale e ne sono la fotografia e l'eredità. Quella situazione oggi, ma già sin dalla Guerra Fredda, non ha più senso. L'Italia dalla metà degli anni '90 cerca di modificare la composizione del CdS per renderlo più rappresentativo, ma le iniziative della nostra diplomazia, pur avendo raccolto un crescente consenso, non sono riuscite a superare vari blocchi. La dice lunga sulle possibilità di un cambiamento”.

Una questione di governance, in sostanza

“Sì, perché qualsiasi decisione del CdS deve ottenere l’approvazione dei 5 “Grandi”. Ecco perché non è onesto attribuire ogni colpa all’ONU quando uno Stato può bloccare gli altri 192! La questione investe le capacità o meno della *governance* del mondo di gestire i cambiamenti, e non è un caso che oggi si parli apertamente di crisi di *governance*, dietro la quale si deve riconoscere che c’è un deficit di *leadership*, con la comunità internazionale che ha perso la sfida più grande: costruire un mondo di pace. Siamo ritornati dove eravamo partiti, e viviamo nelle stragi e nelle macerie, non solo materiali. Nel 1945 gli statisti di allora, tra i quali il nostro De Gasperi, avvertirono la necessità di una nuova fase, ricostruttiva e consensuale, di relazioni internazionali basata su uguaglianza, dialogo, rispetto e collaborazione internazionale. Dobbiamo smettere di illudere chi ci chiede aiuto e ritrovare quello spirito e quella visione con meno dichiarazioni e più azioni”.

Torniamo quindi al multilateralismo: vasto programma, vien da dire

“Le Nazioni Unite hanno favorito altre aggregazioni su base regionale e a composizione limitata, ma sempre all’insegna della cooperazione nel nome di valori condivisi – questa era la novità – per gettare definitivamente alle spalle secoli di confronto e di violenze. Basti pensare all’Alleanza Atlantica e alla Comunità poi Unione Europea. Altro che vasto programma! Una sfida enorme, raccolta da “giganti” che seppero superare le loro divisioni e guardare lontano. Lo spirito del multilateralismo deve rimanere alla base della convivenza internazionale, ma si deve avere l’onestà di riconoscere che il mondo è totalmente cambiato. Non c’è più un Nord e un Sud, né l’Est o l’Ovest, e io parlo di “mondo smontato”. Dobbiamo quindi ripensare non tanto il multilateralismo, quanto i meccanismi decisionali e le rispettive maggioranze per decidere, per renderli più efficaci. La palla è nelle mani degli Stati e di coloro che li governano”.

Rapporti fra Stati, dice lei, in un pianeta con nuovi protagonisti

“I nuovi protagonisti non sono in realtà del tutto tali. Molti già c’erano, basti pensare ai processi, accompagnati dalle Nazioni Unite, della decolonizzazione, o dello scioglimento dell’Unione Sovietica e della Jugoslavia. Da quegli anni i nuovi rapporti tra gli Stati, che erano aumentati ed aspiravano a contare, hanno progressivamente alterato gli equilibri nati dopo la fine della guerra. Al tempo stesso, e nell’illusione/volontà di poter gestire più efficacemente i problemi derivanti dalla crisi di crescita della comunità internazionale, i Grandi occidentali inventarono dei formati ristretti di consultazione. Nel ‘76 a Rambouillet, vicino Parigi, su iniziativa del presidente francese Giscard d’Estaing, nacque il G5, poi G6. L’Italia era stata inizialmente esclusa, e fu la nostra diplomazia a far capire alle cancellerie occidentali

l'assurdità di quella esclusione. Poi arrivò il G7 e il G8, tornato a 7 dopo l'esclusione della Russia di Putin, e nel Duemila il G20. Tutti questi formati selettivi – non si perde mai la tendenza all'esclusione di qualcuno – hanno avuto un senso fino a quando i Paesi che ne facevano/fanno parte esprimevano una più o meno reale gerarchia dettata dal peso economico e geopolitico. Il pianeta però ha nel frattempo subito una trasformazione strutturale e si è avuta una redistribuzione della ricchezza e del peso geopolitico. Il G7 oggi ha obiettivamente una rappresentatività limitata, tanto che con la formula dell'*outreach* quando quel formato si riunisce il numero dei partecipanti è ben superiore. Inoltre, sta diventando sempre più rilevante una nuova aggregazione che in pochi hanno preso in considerazione, i BRICS (originariamente Brasile, Russia, India, Cina, poi Sudafrica e oggi in espansione) che rappresentano in un certo senso l'altra parte del mondo che non vuole essere esclusa e vuole contare”.

E allora?

“Bisogna avere il coraggio di fare delle scelte. Per noi significa più Europa, anche con una dimensione di sicurezza, e un rapporto sano con gli Stati Uniti. E poiché tutto si ripete, chiediamoci perché è nato un formato, i cosiddetti “Volenterosi”, che nuovo non è (Iraq 2003), che fotografa un diverso – ma è poi così diverso? – schema di gestire le crisi”.

Giugno 2025

Nazioni Unite, multilateralismo e *global governance*: a proposito del recente dibattito al Consiglio di sicurezza (II)

Pietro Gargiulo

Già Professore ordinario di Diritto internazionale, Università degli Studi di Teramo; Direttore dell'Osservatorio Osorin

1. *Premessa.* – A marzo scorso, su questo Osservatorio, abbiamo pubblicato una prima analisi e valutazione del dibattito che si era tenuto tra il 18 e il 20 febbraio 2025, al Consiglio di sicurezza dell'ONU (di seguito CdS), sul tema *Maintenance of international peace and security: practicing multilateralism, reforming and improving global governance*¹.

In quell'occasione avevamo indicato che l'iniziativa era stata promossa dalla Cina in qualità di presidente di turno del CdS e oltre alla posizione cinese avevamo analizzato anche quella della Federazione Russa e degli Stati Uniti, ritenendo queste potenze, membri permanenti del CdS, tra i principali attori per la definizione degli assetti sistemici internazionali e del futuro del multilateralismo.

Inoltre, avevamo segnalato che, al fine di organizzare il dibattito, la Cina aveva preparato una *concept note* nella quale, tra le tante altre cose, si ribadiva che la finalità dell'iniziativa era quella «di riaffermare l'impegno per il multilateralismo, rafforzare la cooperazione attraverso il CdS “and jointly build a just and equitable global governance system”»².

Nel presente lavoro, dedicheremo la nostra attenzione alla ricostruzione delle posizioni espresse da organizzazioni regionali e gruppi di Stati agenti collegialmente in quanto rappresentativi di aree regionali o continentali anch'esse importanti per la definizione dei futuri assetti del sistema internazionale.

2. *Il Gruppo degli Stati arabi.* – Cronologicamente, il primo gruppo ad intervenire nel dibattito è stato quello degli Stati arabi³, la cui posizione è stata espressa dal rappresentante del Kuwait⁴. Questi ha enfatizzato, anzitutto, l'importanza dell'occasione per discutere un tema di così grande importanza che consente di ribadire la comune responsabilità dei membri dell'ONU di praticare i principi e concorrere alla realizzazione degli scopi di cui alla Carta dell'Organizzazione che «constitute one of the pillars of international multilateral action and the most effective way to confront existing threat». Successivamente vengono sottolineate le difficoltà del momento attuale caratterizzato dalle molteplici sfide (politiche, economiche, sociali, ambientali) al

¹ P. Gargiulo, *Nazioni Unite, multilateralismo e global governance: a proposito del recente dibattito al Consiglio di sicurezza (I)*, marzo 2025, www.osorin.it

² Per il testo della *concept note* v. UN Doc. S/2025/78, 3 febbraio 2025.

³ Il Gruppo degli Stati arabi (Gruppo arabo) coordina e rappresenta gli interessi collettivi dei Paesi arabi all'interno dell'ONU. Esso riunisce tutti gli Stati membri dell'ONU che sono anche membri della Lega araba, ossia i seguenti Stati: Algeria, Arabia Saudita, Bahrain, Comore, Egitto, Emirati Arabi Uniti, Giordania, Gibuti, Iraq, Kuwait, Libano, Libia, Marocco, Mauritania, Oman, Palestina, Qatar, Siria, Somalia, Sudan, Tunisia, Yemen.

⁴ V. UN Doc. S/PV.9861, 18.02.2025, 38.

sistema multilaterale, che richiedono una risposta unitaria e collettiva da parte del CdS, fondata sulla cooperazione e la collaborazione.

La gran parte dell'intervento del rappresentante del Kuwait a nome del Gruppo arabo è stata poi dedicata alla questione palestinese che rimane «the most salient test of the legitimacy and credibility of the Charter»⁵. La questione palestinese è ritenuta, quindi, un tema centrale per lo stretto legame con l'osservanza dei principi e la realizzazione degli scopi dell'ONU, tra i quali l'autodeterminazione dei popoli e il divieto dell'uso unilaterale della forza armata. Inoltre, si fa notare che la questione è stata oggetto di ripetuti interventi dell'Assemblea generale, del CdS, del Consiglio dei diritti umani e, da ultimo, da parte sia della Pre-Trial Chamber della Corte penale internazionale – con i mandati di arresto nei confronti di Netanyahu e Gallant per crimini di guerra e crimini contro l'umanità⁶ –, sia della Corte internazionale di giustizia, con il parere consultivo del 19 luglio 2024 nel quale l'alta istanza giudiziaria internazionale ha ribadito che la continua presenza di Israele nei Territori arabi occupati (TPO) è illegale e che ad essa va posto fine il più presto possibile⁷.

Il rappresentante del Kuwait mette in rilievo che i comportamenti della potenza occupante e la violazione persistente del diritto internazionale costituiscono un messaggio pericoloso sulla capacità e l'efficacia del sistema internazionale e, pertanto, sottolinea la necessità che il Consiglio di sicurezza adempia alle sue responsabilità garantendo il mantenimento del cessate il fuoco, in conformità alla risoluzione 2735 (2024), e la riduzione della conflittualità nella West Bank e negli altri TPO, oltre ad assicurare la protezione dei civili, l'ingresso degli aiuti umanitari a Gaza e il riavvio del processo di pace «in order to guarantee the right of the Palestinian people to self-determination and to the establishment of their independent State on their national soil».

Per quanto concerne gli strumenti utilizzabili, il rappresentante del Kuwait nel suo intervento fa riferimento a quelli previsti dalla Carta, sia dal capitolo VII (Azioni rispetto alla minaccia alla pace, alla violazione della pace e agli atti di aggressione) sia dal capitolo VI (Regolamento pacifico delle controversie), fermo restando che il CdS riesca ad adempiere alla sua responsabilità principale di mantenere la pace e la sicurezza internazionali superando le contrapposizioni tra i membri permanenti e l'uso improprio del diritto di veto.

Una posizione, quella espressa dal Gruppo arabo, che sostanzialmente lega il multilateralismo al buon funzionamento del sistema di sicurezza collettiva, la qual cosa appare oggettivamente limitata considerato che il buon funzionamento del multilateralismo incide anche rispetto alla soluzione di altri problemi, quali quelli dello sviluppo economico e sociale e della sostenibilità ambientale dello stesso. Un aspetto che appare positivo è il richiamo alla centralità della questione palestinese che, per certi versi, smentisce la facile propaganda di un mondo arabo “distante” o addirittura infastidito da quanto accade a Gaza e dintorni.

⁵ *Ibid.*

⁶ V. *Situation in the State of Palestine: ICC Pre-Trial Chamber I rejects the State of Israel's challenges to jurisdiction and issues warrants of arrest for Benjamin Netanyahu and Yoav Gallant*, Press Release, 21 novembre 2024, reperibile online.

⁷ Per il testo del parere consultivo della Corte v., anche, UN Doc. A/78/968.

3. *Il Gruppo trasversale di 61 Stati membri.* – La Nuova Zelanda è intervenuta nel dibattito a nome di un Gruppo di 61 Stati membri provenienti da diversi continenti, ivi compresa una folta rappresentanza di Stati membri dell’Unione europea (tra cui l’Italia)⁸. Questa multiforme presenza politica, economica e culturale ha reso particolarmente interessante le argomentazioni proposte sul tema del multilateralismo effettivo ritenuto – insieme al diritto internazionale e alla *rule of law* – uno dei principi cardine delle Nazioni Unite. Sin dall’inizio dell’intervento, il rappresentante neozelandese ha sottolineato il ruolo dell’ONU come organizzazione per la pace e la sicurezza e la particolare responsabilità del CdS in questo settore. Tuttavia, è stata anche evidenziata l’incapacità del CdS di adempiere a tale suo compito a fronte delle numerose crisi che caratterizzano la realtà internazionale attuale. Ciò per la preoccupante frequenza nell’utilizzo del diritto di veto da parte dei membri permanenti che limita l’approccio multilaterale ed è fonte di disillusione e sfiducia sulla capacità del Consiglio di adempiere al suo mandato.

A fronte di ciò il rappresentante della Nuova Zelanda ha affermato l’impegno dei 61 Stati membri a sviluppare azioni per attualizzare le istituzioni multilaterali che, nonostante i limiti e le imperfezioni, restano lo strumento più adeguato a rispondere alle sfide collettive, in particolare quelle relative al mantenimento della pace e della sicurezza internazionali. In proposito, viene richiamato il Patto per il futuro, adottato dall’Assemblea generale con la risoluzione 79/1 il 22 settembre 2024⁹. In particolare, vengono richiamate alcune raccomandazioni contenute nel documento per una piena attuazione della Carta dell’ONU per quanto concerne il pilastro di attività relativo a pace e sicurezza: rispettare l’obbligo sancito dall’art. 27, par. 3, della Carta, ai termini del quale lo Stato parte di una controversia deve astenersi dal voto sulle risoluzioni *ex capitulo VI*; rafforzare i rapporti tra CdS e Assemblea generale la quale, come organo che rappresenta il multilateralismo, deve vedere rafforzata e legittimata la propria azione in materia di mantenimento della pace e della sicurezza internazionali attraverso sia il meccanismo delle sessioni speciali d’emergenza previsto dalla risoluzione 377 (V) “Uniting for Peace”¹⁰ sia la procedura stabilita dalla risoluzione 76/262 c.d. “Veto Initiative”¹¹; rivitalizzare il rapporto tra Assemblea e Consiglio in modo che il secondo possa trovare ispirazione nelle azioni della prima per formulare le proprie risoluzioni e decidere le azioni necessarie.

⁸ V. UN Doc. S/PV.9861, 25.

⁹ Sul Patto per il futuro, tra diversi scritti, si richiamano le considerazioni svolte da F. Perrini, *L’adozione del Patto per il futuro in ambito ONU: dall’ambizione all’utopia il passo è stato breve*, in questo Osservatorio, febbraio 2025, www.osorin.it.

¹⁰ La risoluzione 377 (V), adottata dall’Assemblea generale il 3 novembre 1950 nel contesto delle vicende relative alla crisi coreana, costituisce il tentativo più significativo di estensione delle competenze dell’Assemblea per quanto concerne il mantenimento della pace. Per un inquadramento più adeguato sia consentito il rinvio a P. Gargiulo, *Sicurezza collettiva*, in *Enciclopedia del Diritto, Annali*, vol. IX, p. 895 ss.

¹¹ La risoluzione 76/261 è stata adottata dall’Assemblea generale nell’aprile 2022. Per adeguati commenti si rinvia a L. Di Gianfrancesco, *La funzione di accountability dell’Assemblea generale delle Nazioni Unite alla luce della risoluzione 76/262 sulla Veto Initiative*, in *La Comunità Internazionale*, 2024, p. 47 ss.; S. Zappalà, *Reazioni all’esercizio del potere di veto: recenti tendenze nei rapporti tra Consiglio di sicurezza e Assemblea generale delle Nazioni Unite*, ivi, p.185 ss.; E. Valente, *The Veto Initiative (UNGA Resolution 76/262: Assessing Its Effectiveness, Challenges and Scope for Improvement*, in questo Osservatorio, maggio 2025, www.osorin.it.

4. *Il Gruppo degli Stati africani.* – È stato l'Egitto a intervenire a nome del Gruppo degli Stati africani sottolineando, anzitutto, l'opportunità dell'iniziativa cinese considerare le numerose minacce che il multilateralismo rappresentato dall'ONU deve affrontare¹². Per il Gruppo africano l'Organizzazione deve essere in grado, attraverso la riforma delle sue istituzioni e dei suoi processi, di colmare i vuoti e superare i limiti che caratterizzano la situazione attuale.

Quattro sono i punti sui quali il rappresentante dell'Egitto si è soffermato per indicare le priorità dell'Africa rispetto al futuro del multilateralismo.

Il primo riguarda la necessità di garantire che il diritto internazionale rimanga il fondamento sul quale costruire e gestire i rapporti tra gli Stati. Al di là del retorico richiamo al rispetto della Carta ONU e alla promozione e protezione dei suoi principi, la realtà internazionale attuale mostra – a parere del rappresentante egiziano – un contesto del tutto diverso e richiama gli “orrori” della situazione in Medio Oriente, le crescenti tensioni geopolitiche e i molti conflitti in varie parti del mondo. E conclude: «If we are to create a more just and equitable international order, we have to strengthen international law, enhance accountability framework and hold violators accountable»¹³.

Il secondo punto riguarda la riforma del CdS per renderlo un organo più rappresentativo, imparziale e democratico. In tale contesto viene ribadita la necessità di rafforzare la rappresentanza africana della *membership*, in conformità a *Ezulwini Consensus*¹⁴ e alla *Sirte Declaration on the Reform of the United Nations*¹⁵, ivi compresa la richiesta di due seggi permanenti all'Africa con diritto di veto.

Il terzo punto tocca un tema di particolare importanza per gli assetti della *governance* globale: la riforma delle istituzioni finanziarie internazionali. Queste, ereditate alle scelte fatte nel secondo dopoguerra, non solo non sono più adatte per i tempi attuali, ma costituiscono un ostacolo alla crescita economica e al recupero del divario di sviluppo tra Nord e Sud globali.

Il quarto punto fa riferimento a quelle che il Gruppo africano ritiene le sfide globali di maggiore importanza – cambiamento climatico, criminalità cibernetica, emergenze sanitarie, intelligenza artificiale – che richiedono risposte globali e rispetto alle quali l'ONU può svolgere un ruolo centrale rafforzando la cooperazione e contrastando le controversie e i conflitti.

Infine, un richiamo forte è fatto alla necessità di riformare l'Organizzazione – al-

¹² V. UN Doc. S/PV.9861 (Resumption 1), 18 febbraio 2025, p. 5 ss.

¹³ *Ibid.*, p. 6.

¹⁴ Si tratta della presa di posizione degli Stati membri dell'Unione africana del 2005 sulla riforma del CdS e che contiene la richiesta dell'allargamento della *membership* africana del CdS con almeno due membri permanenti con diritto di veto e 5 membri non permanenti.

¹⁵ È il documento adottato dai Capi di Stato e di governo dell'Unione africana riuniti nella V sessione ordinaria dell'Assemblea dell'Organizzazione (Sirte, 4-5 luglio 2005) nella quale, oltre a ribadire il forte impegno all'*Ezulwini Consensus*, gli Stati africani si pronunciarono su una serie di iniziative di riforma dell'ONU che a loro parere era necessario affrontare. V. Assembly/AU/Decl. 2 (V) reperibile online su <https://archives.au.int/handle/123456789/286>.

meno per quanto concerne i pilastri di attività relativi alla pace e alla sicurezza internazionali e allo sviluppo sostenibile – in quanto costituisce, per il Gruppo africano, il tema centrale per rilanciare il multilateralismo dell'ONU.

5. Il “Gruppo degli amici in difesa della Carta delle Nazioni Unite”. – Il rappresentante del Venezuela è intervenuto a nome del *Group of Friends in Defence of the Charter of the United Nations*, creato nel luglio 2021 per dare supporto al multilateralismo e alla diplomazia e contrastare la deriva dell'unilateralismo, specialmente per quanto concerne l'uso della forza. È composto attualmente da 18 Stati membri¹⁶.

Per quanto concerne i contenuti dell'intervento, questi presentano elementi comuni con quelli espressi da altri gruppi di Stati, in particolare quello arabo e quello africano. Il rappresentante del Venezuela inizia con una valutazione generale nella quale, dopo aver riconosciuto che l'ONU è l'espressione stessa del multilateralismo e che ha raggiunto importanti risultati nei suoi ottant'anni di esistenza, sottolinea la gravità del momento attuale caratterizzato da una diffusa e multiforme insicurezza, nella quale l'Organizzazione rischia lo stesso fallimento della Società delle Nazioni per l'incapacità di fare fronte alle sfide del ventunesimo secolo nei campi della sicurezza, dell'economia, della finanza, dell'ambiente, dell'energia e dell'alimentazione.

Come esempio dell'incapacità di azione nel campo del mantenimento della pace e della sicurezza internazionali, viene fatto riferimento alla questione della Palestina, rispetto alla quale la mancanza «of timely action due to the abuse of veto power by the United States Government, has enabled Israel to enjoy unprecedented immunity and has emboldened it to perpetrate its illegal occupation and continued aggression against Palestinian people overtime»¹⁷. Da ciò l'invito agli Stati Uniti ad adempiere alle proprie responsabilità in modo che il CdS possa assolvere al proprio mandato, in particolare quando si tratta di promuovere l'indipendenza dello Stato di Palestina.

In sostanza, per il Gruppo degli “amici”, una giusta, completa e duratura soluzione della questione della Palestina in tutti i suoi aspetti deve includere: la soluzione del problema dei rifugiati palestinesi e la realizzazione del loro diritto al ritorno; il rispetto delle risoluzioni pertinenti dell'ONU; il regolamento della questione sulla base della soluzione dei due Stati, in modo da consentire l'istituzione dello Stato di Palestina, indipendente e sovrano, lungo i confini precedenti al 1967 e con capitale Gerusalemme Est¹⁸.

Il delegato venezuelano ha poi affrontato il tema dello sviluppo, insistendo sulla necessità di una riforma dell'architettura finanziaria internazionale che, così come è, perpetua la dipendenza e il dominio sul Sud globale ed è funzionale all'approfondimento del *gap* rispetto ai Paesi del nord globale.

¹⁶ Di questo Gruppo fanno parte i seguenti Stati: Algeria, Bielorussia, Bolivia, Cina, Cuba, Corea del Nord, Guinea equatoriale, Eritrea, Iran, Laos, Mali, Nicaragua, Palestina, Federazione Russa, Saint Vincent e Grenadine, Siria, Venezuela, Zimbabwe.

¹⁷ Vedi S/PV.9861 (Resumption 1), cit., p. 17.

¹⁸ *Ibid.*

Per quanto concerne il multilateralismo, il Gruppo degli “amici” ne sottolinea l’assoluta necessità, insieme all’ONU, ma deve essere un “vero multilateralismo”, caratterizzato dall’inclusività e deve tener conto delle opinioni, delle priorità e delle preoccupazioni di tutti, senza distinzioni o esclusioni; un approccio essenziale, questo, al fine di realizzare i pilastri di attività dell’ONU nel rispetto del diritto internazionale¹⁹. Il rilancio del multilateralismo necessita, secondo il Gruppo degli “amici”, di più dialogo, più rispetto reciproco, comprensione e tolleranza, nonché «to promote a genuine culture of peace and recapture the spirit of unity that prevailed in San Francisco in 1945»²⁰. Obiettivi non semplici da realizzare, considerato che l’attuale situazione globale è caratterizzata da incertezze, instabilità e tensioni, dai tentativi di dividere il mondo in blocchi e da profonde divisioni anche per quanto concerne le soluzioni più adeguate ad affrontare le crisi più pressanti: la sicurezza, lo sviluppo, il clima, lo spazio cibernetico.

6. *La posizione dell’Unione europea (EU).* – L’ambasciatore Stavros Lambrinidis, rappresentante dell’UE alle Nazioni Unite, è intervenuto nel dibattito portando la posizione dell’ente sovranazionale, dei suoi Stati membri, dei Paesi candidati all’adesione (Macedonia del Nord, Montenegro, Albania, Bosnia e Erzegovina), nonché di Monaco e San Marino. Il rappresentante dell’UE inizia il suo discorso ribadendo l’importanza dell’ONU e del multilateralismo, la cui “bussola” è costituita dal diritto internazionale, incluso la Carta dell’ONU, il diritto internazionale umanitario e il diritto internazionale dei diritti umani. Inoltre, aggiunge che la più alta priorità per andare avanti «should be to ensure that violations are not met with impunity»²¹.

Dopo aver fatto diversi esempi di conflitti nei quali è evidente il devastante impatto delle violazioni delle norme internazionali, l’amb. Lambrinidis si sofferma, in particolare, sull’aggressione russa dell’Ucraina, ribadendo la condanna dell’UE e il pieno sostegno all’indipendenza, alla sovranità e all’integrità territoriale dell’Ucraina, nei suoi confini internazionalmente riconosciuti. Viene sottolineata, altresì, l’importanza del sistema di giustizia penale internazionale, in particolare della Corte penale internazionale, che dovrebbe essere in grado di adempiere al suo mandato di combattere l’impunità. Il rappresentante dell’Unione esprime, inoltre, condivisione rispetto all’individuazione delle minacce alla sicurezza mondiale, così come indicate nella *concept note* della Cina; minacce che vanno affrontate attraverso l’ONU, che, tuttavia, «must evolve with the times instead of continue to reflect the world of the past».

Un segnale positivo è individuato nel Patto per il futuro e nel lavoro fatto per la sua elaborazione e adozione. Sotto questo profilo, viene richiamata la necessità della riforma del CdS per renderlo più efficace, inclusivo, trasparente, democratico e responsabile, anche attraverso l’ampliamento della rappresentanza delle aree regionali sotto-rappresentate, in particolare l’Africa, e l’attuazione dell’art. 27, par. 3, della Carta. Più generico è l’impegno per la riforma dell’architettura finanziaria internazionale rispetto alla quale si esprime la disponibilità ad affrontare le questioni rilevanti nell’ambito della

¹⁹ *Ibid.*, p. 18.

²⁰ *Ibid.*

²¹ *Ibid.*, p. 32.

IV Conferenza internazionale sul finanziamento dello sviluppo, programmata per la fine di giugno 2025 a Siviglia (Spagna).

Particolarmente importante appare il richiamo all'impegno dell'UE e dei suoi Stati membri al finanziamento delle attività dell'Organizzazione, a fronte del disimpegno di alcune grandi potenze. Attraverso i suoi Stati membri, l'UE contribuisce a più del 20% del bilancio regolare, al 21% delle operazioni di pace, oltre a fornire un terzo dei contributi volontari e il 41% dell'assistenza globale per lo sviluppo. Un impegno, nel complesso, di non poco rilievo, anche perché l'ONU, nonostante le sue imperfezioni, resta per l'UE «the greatest global endeavour for preserving peace, paving the way for development, upholding human rights and addressing existential crises»²².

7. *La posizione della Caribbean Community (CARICOM).* – L'ultima organizzazione internazionale regionale che ha preso posizione nel dibattito sul multilateralismo è stata la Caribbean Community (CARICOM)²³. Il rappresentante del Suriname è, infatti, intervenuto a nome dei 15 Stati membri della CARICOM²⁴, sottolineando, anzitutto, che il multilateralismo è l'unico strumento utile per garantire una risposta collegiale alle minacce globali emergenti (cambiamento climatico, pandemie, intelligenza artificiale). Tuttavia, le potenzialità della cooperazione internazionale sono comprese dall'unilateralismo che caratterizza le relazioni attuali tra gli Stati.

Il rappresentante del Suriname richiama espressamente l'art. 24 della Carta e la responsabilità del CdS per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionali. Un ruolo, quello del CdS, di estrema importanza che non sempre riesce a rispecchiare l'effettiva volontà della *membership* dell'Organizzazione. Per riconciliare l'azione del CdS con la realtà del mondo contemporaneo è necessario un processo di riforma che rafforzi la rappresentanza della *membership* e migliori il processo decisionale in modo che le determinazioni del Consiglio abbiano un maggiore impatto nell'affrontare le cause profonde dei conflitti e delle disuguaglianze.

Ritornando al multilateralismo effettivo, il rappresentante del Suriname sottolinea la necessità di azioni collettive e decisioni condivise. Ciò significa che, indipendentemente dalla grandezza o dal peso politico, economico e militare, tutti gli Stati devono giocare un ruolo per la sua affermazione, inclusa la stretta adesione e l'eguale applicazione del diritto internazionale e dei principi consacrati nella Carta dell'ONU. Inoltre, viene messa in rilievo la situazione di difficoltà che i Paesi in via di sviluppo incontrano nell'affrontare le sfide poste da minacce quali il cambiamento climatico o nel trarre vantaggi dalle nuove tecnologie, che rimangono concentrate nelle mani delle nazioni più potenti. Ciò richiede che la rappresentanza di tali Paesi all'interno delle istituzioni multilaterali sia rafforzata affinché sia dato il giusto peso ai loro problemi e alle loro difficoltà.

²² *Ibid.*, pp. 33-34.

²³ V. S/PV.9861 (Resumption 2), pp. 26-27.

²⁴ Gli Stati membri della CARICOM sono: Antigua e Barbuda, Bahamas, Barbados, Belize, Dominica, Giamaica, Grenada, Guyana, Haiti, Montserrat, Saint Kitts e Nevis, Saint Lucia, Suriname, Trinidad e Tobago.

Anche gli Stati della Comunità caraibica sottolineano l'importanza del Patto per il futuro per rafforzare il multilateralismo, in quanto fornisce una cornice adeguata alla cooperazione globale necessaria per affrontare le sfide contemporanee.

8. *Conclusioni.* – In termini didascalici proviamo a trarre alcune conclusioni di carattere generale che ricaveremo prevalentemente dall'analisi delle posizioni degli Stati membri che sono state espresse nel corso del dibattito sul multilateralismo svoltosi al CdS nel febbraio scorso.

Un primo aspetto che va evidenziato è la diffusa convinzione dello stretto legame tra multilateralismo e ONU, come se si trattasse di due facce della stessa medaglia.

Un secondo aspetto riguarda l'altrettanto diffusa opinione sulla crisi attuale del multilateralismo per l'incapacità dell'ONU di fare fronte in maniera efficace alle molteplici sfide della realtà internazionale attuale che riguardano in gran parte due pilastri considerevoli delle sue attività: il mantenimento della pace e della sicurezza internazionali e lo sviluppo, oggi sostenibile.

In entrambi i pilastri, e passiamo al terzo aspetto, è opinione comune che l'ONU e il sistema di organizzazioni universali che compongono la "famiglia" delle Nazioni Unite vadano significativamente riformati.

Sotto questo profilo, per quanto concerne la riforma del CdS e, quindi, del sistema di sicurezza collettiva dell'Organizzazione, un numero alquanto consistente di Stati membri ha richiamato le raccomandazioni contenute nel Patto per il futuro che riguardano sia il rispetto dell'obbligo sancito dall'art. 27, par. 3, della Carta, sia il rafforzamento del ruolo dell'Assemblea generale nel mantenimento della pace attraverso il meccanismo previsto dalla risoluzione "Uniting for Peace" e la procedura stabilita dalla risoluzione sulla c.d. "Veto Initiative". Non mancano, tuttavia, le pressanti richieste di alcuni gruppi regionali di Stati di rafforzare la rappresentanza dell'Africa, anche attraverso due nuovi seggi permanenti con diritto di veto, per riequilibrare la *membership* del Consiglio.

Per quanto riguarda il pilastro di attività relativo allo sviluppo, soprattutto dai gruppi di Stati membri composti in prevalenza da Paesi in via di sviluppo, sono venute critiche forti alle istituzioni finanziarie internazionali, considerate un'eredità del passato, del sistema internazionale del secondo dopoguerra, non più adatte alla realtà attuale e incapaci di promuovere lo sviluppo dei Paesi arretrati e favorire il recupero del divario economico rispetto ai Paesi avanzati.

Infine, riteniamo di potere dire che il multilateralismo ancora gode dell'appoggio della gran parte della Comunità internazionale a patto, però, che riesca ad essere inclusivo e a tener conto dei problemi che tutti gli Stati riconoscono come prioritari nell'agenda internazionale. Solo in tal modo sarà possibile rivitalizzare i pilastri di attività dell'ONU, ivi compreso quello relativo alla promozione e protezione dei diritti umani, sulla base del rispetto del diritto internazionale. Tuttavia, è facile constatare che

il sistema internazionale attuale è caratterizzato da una pericolosa instabilità generata dai comportamenti di un'assoluta minoranza di Stati che al dialogo e alla cooperazione preferiscono l'unilateralismo e si fanno attori di gravi violazioni delle regole fondamentali dell'ordine internazionale stabilito ottant'anni fa, al termine di quella tragedia epocale che fu la Seconda guerra mondiale.

Giugno 2025

The Ocean and Human Rights: Remarks on the Latest Report of the UN Special Rapporteur on the Human Right to a Clean, Healthy and Sustainable Environment

Alessia Lubrano

Dottoressa in International Relations, LUISS “Guido Carli”, Roma

1. *Introduction.* – During the [58th session](#) of the United Nations Human Rights Council (HRC), held from February 24th to 4th April, 2025, the Special Rapporteur on the human right to a clean, healthy and sustainable environment, Astrid Puentes Riaño, presented a landmark thematic report titled [The Ocean and Human Rights](#). The document offers a comprehensive analysis of the intrinsic relationship between ocean health and the effective enjoyment of human rights, arguing that the degradation of marine ecosystems constitutes a serious and multidimensional threat to human dignity, livelihoods and well-being. In response, the Special Rapporteur called for the integration of the human right to a clean, healthy and sustainable environment (HR2HE) into ocean governance framework through a holistic, inclusive, ecosystem-based and gender-responsive approach¹. This report is particularly timely in view of the [third UN Ocean Conference](#) (Nice, France, June 9th to 13th, 2025), expected to produce the Nice Ocean Action Plan and a registry of voluntary commitments from States, businesses and other stakeholders. In anticipation of the event, Puentes Riaño has stressed that «human rights cannot be an afterthought» but must instead be «at the core of ocean governance and of every ocean pledge»². On April 3rd, 2025, the HRC endorsed the report and its findings by adopting [Resolution 58/16](#) without a vote.

Against this background, the present analysis seeks to critically assess the contribution of Puentes Riaño’s report. First, it explores its role in advancing the normative development of the right to a healthy environment, with particular attention to the challenges of identifying a norm of customary character. Second, it examines how the report articulates the connection between ocean protection and human rights, highlighting its contribution to the construction of a rights-based environmental framework.

2. *Background.* – The mandate of the Special Rapporteur was established in 2012 to examine how environmental degradation affects the enjoyment of human rights and to promote rights-based solutions to environmental challenges³. Appointed in 2023⁴, Puentes Riaño builds on the legacy of her predecessors, John Knox (2012-2018), who laid the groundwork for international recognition of the HR2HE⁵, and David Boyd

¹ Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, *Ocean issues are human rights issues, says UN expert* (Press Release, 25 March 2025).

² Office of the High Commissioner for Human Rights, *UN Ocean Conference: “Human rights must be at the heart of ocean governance”, urges UN expert* (Press Release, 20 May 2025).

³ United Nations Human Rights Council, *Human Rights and the Environment*, UN Doc A/HRC/RES/19/10 (19 April 2012).

⁴ Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, Ms. Astrid Puentes Riaño (Special Procedures, 2025).

⁵ Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, John Knox, former Special Rapporteur (2012-2018) (Special Procedures).

(2018-2023), who expanded its scope, especially concerning vulnerable and Indigenous communities⁶. Her current mandate carries forward this work by placing renewed emphasis on the integration of human rights into ecologically sustainable and socially equitable governance frameworks.

In this context, *The Ocean and Human Rights* represents a significant advancement in the intersection between ocean governance and human rights protection, for two main reasons.

First, the report suggests the increasing recognition of the human right to a healthy environment as a norm of customary international law. This is a pivotal development as it not only confirms the autonomous status of the right, thus entailing independent obligations of respect, protection and fulfillment, but also highlights its intrinsic interconnection with other fundamental rights, including the right to life, to the highest attainable standard of health and to adequate housing. This recognition carries particular weight in light of the persistent ambiguity surrounding the normative status of the HR2HE, especially given the reluctance of some governments to accept its legally customary nature – despite widespread political affirmation of its significance.

Second, the report reinforces the view that a healthy ocean is a constitutive element of a healthy environment, therefore essential to the full realization of the HR2HE. On this basis, Puentes Riaño argues that ocean conservation strategies must be developed and implemented in a manner that integrates human rights considerations. This explicit linkage is key, as it reflects and reinforces the broader trend in international legal discourse and practice of embedding human rights obligations (both substantive and procedural) within environmental and climate governance frameworks. In doing so, the report contributes to dismantling the artificial boundaries that have traditionally separated environmental law and human rights law, instead promoting their mutual integration as interdependent legal regimes.

3. *A global right in the making.* – The human right to healthy environment has recently achieved unprecedented relevance on the international stage. It was formally recognized by the UN Human Rights Council in 2021 ([A/HRC/RES/48/13](#)) and, more significantly, endorsed by the UN General Assembly through [Resolution 76/300](#) of 2022. These developments represent the most recent milestones in a normative evolution that began with the [1972 Stockholm Declaration](#), widely considered the foundational document of modern international environmental law, and further developed by the [1992 Rio Declaration on Environment and Development](#).

As emphasized by the Special Rapporteur, the substantive elements of this right include: a safe climate, clean air, access to safe and sufficient food and water and a non-toxic environment. Notably, several of these components are already recognized as autonomous rights under international human rights law – such as the rights to food, water and sanitation⁷. These substantive guarantees must be accompanied by procedural rights, including access to information, public participation in environmental decision-making and access to justice.

⁶ Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, David R. Boyd (2018-2024) (Special Procedures).

⁷ Geneva Academy, *The Human Right to a Clean, Healthy and Sustainable Environment* (2023).

While the emergence of a HR2HE is undeniable, its legal status as a norm of customary international law remains contested. Although the UNGA Resolution 76/300 was adopted with near-unanimous support⁸, a number of States have expressly clarified that their endorsement of the resolution should not be interpreted as a recognition of new binding obligations under general international law. Rather, they argue that the right to a healthy environment should be understood as derivative of existing, well-established human rights and interpreted within the broader framework of international environmental law and treaty-based commitments⁹.

Puentes Riaño strongly contests this view, arguing instead that the HR2HE has now crystallized as customary law. She grounds this assertion in the convergence of extensive State practice and *opinio juris*, evidenced by the right's widespread recognition at the national, regional and international levels, as well as its increasing application as a binding norm in legislative instruments and judicial decisions¹⁰. At the international level, the HR2HE has indeed been consistently reaffirmed in a growing body of soft law instruments¹¹ and incorporated into various multilateral environmental agreements, including the [Aarhus Convention](#) and the [Escazú Agreement](#), which specifically address the procedural dimensions of the right. Regionally, the HR2HE is enshrined in several binding human rights instruments – including the [African Charter on Human and Peoples' Rights](#) (Article 24), the [San Salvador Protocol to the American Convention on Human Rights](#) (Article 11) and the [Arab Charter on Human Rights](#) (Article 38) – or derived through interpretation. This is the case within the framework of the European Convention on Human Rights: although the Convention lacks an explicit environmental provision, the European Court of Human Rights has progressively addressed serious environmental harm through a dynamic and evolutive interpretation of existing rights, particularly Article 2 (right to life) and Article 8 (right to respect for private and family life)¹². At the national level, Puentes Riaño highlights that 164 UN

⁸ The resolution was adopted with 161 votes in favor. Eight states abstained, including the Russian Federation and China, two permanent members of the UN Security Council.

⁹ For instance, in its interpretative statement upon adoption of the resolution, the United States clarified: «in voting 'YES' on this resolution, the United States does not recognize any change in the current state of conventional or customary international law», see United States Mission to the United Nations, *Explanation of Position on the Right to a Clean, Healthy, and Sustainable Environment Resolution* (2022). The representative of the Russian Federation argued that neither international environmental agreements nor human rights treaties currently recognize the concept of a clean, healthy or sustainable environment. As such, the right can only be deemed legally established once codified in binding treaties. On this basis, Russia abstained. Similarly, China acknowledged the resolution's intent but highlighted the lack of consensus on the definition of the right to a healthy environment and its relationship with other rights, leading it to abstain as well, see UN General Assembly, *General Assembly Adopts Landmark Resolution Recognizing Clean, Healthy and Sustainable Environment as Human Right* (Press Release, 28 July 2022) GA/12437.

¹⁰ See, for instance, Inter-American Court of Human Rights, *Indigenous Communities Members of the Lhaka Honhat Association (Our Land) v Argentina*, Judgment of 6 February 2020, where, for the first time in contentious proceedings, the Court found a violation of the right to a healthy environment by Argentina; see also various domestic judgments recognizing that insufficient climate action and emission control policies may breach the right to a healthy environment and other rights such as to life, to private and family life and to health: Federal Constitutional Court of Germany, Order of 24 March 2021, BvR 2656/18; Brussels Court of First Instance, Judgment of 17 June 2021, *VZW Klimaatzaak v Belgium and others*; Supreme Court of the Netherlands, Judgment of 20 December 2019, *State of the Netherlands v Urgenda Foundation*.

¹¹ United Nations General Assembly, *Need to Ensure a Healthy Environment for the Well-being of Individuals*, UN Doc. A/RES/45/94 (14 December 1990).

¹² P. Pustorino, *Lezioni di tutela internazionale dei diritti umani*, II ed, Bari, 2020, 224-226; N. Kobylarz, *Anchoring the Right to a Healthy Environment in the European Convention on Human Rights: What Concretized*

Member States, representing approximately 85% of the international community, have incorporated the HR2HE into their domestic legal frameworks. Italy, for instance, did so through [Constitutional Law No. 1/2022](#), which amended Articles 9 and 41 of its Constitution to include environmental protection. Moreover, even in Countries where national recognition remains absent, subnational developments have nonetheless contributed to the progressive realization of the right¹³.

This comprehensive mapping of qualified State practice not only reinforces the argument that the HR2HE has attained customary status but also constitutes a particularly timely contribution considering ongoing international judicial proceedings. In March 2023, the UN General Assembly requested an [advisory opinion](#) from the International Court of Justice (ICJ) on States' legal obligations concerning the protection of the climate system and the legal consequences of environmental harm¹⁴. During the oral hearings held in December 2024, several ICJ judges explicitly raised the question of whether the HR2HE may now be regarded as a norm of customary international law. In this context, the Special Rapporteur's analysis (together with the subsequent HRC resolution formally welcoming it) might contribute to the consolidation of the legal foundations of this right. Further developments are expected from regional human rights courts. In January 2023, the Inter-American Court of Human Rights was requested to provide an [advisory opinion](#) on the human rights implications of climate change, with particular focus on States' obligations under the American Convention on Human Rights. Similarly, the African Court on Human and Peoples' Rights in May 2025 received a request from the Pan African Lawyers Union for an [advisory opinion](#) concerning States' responsibilities in the context of climate change under the African Charter, taking into account other relevant legal instruments and applicable customary international law. To date, the explicit linkage between climate change and the human right to a healthy environment, enshrined in Article 24 of the Charter, has not been articulated in the Court's jurisprudence, in parties' submissions or in relevant decisions of the African Commission on Human and Peoples' Rights¹⁵. It therefore remains to be seen whether, and to what extent, these Courts will take these opportunities to articulate such a connection and contribute to the broader consolidation of the HR2HE.

4. *Reframing ocean degradation as a human rights issue.* – Beyond its contribution to the affirmation of the HR2HE as a customary norm, the report is equally significant for explicitly reframing ocean degradation as a human rights issue. In particular, it draws a substantive link between the protection of the marine environment

Normative Consequences Can Be Anticipated for the Strasbourg Court?, in G. Antonelli et al. (eds), *Environmental Law Before the Courts: A US-EU Narrative*, Berlin, 2023, 172.

¹³ In the United States, seven federal states have enshrined the right to a healthy environment in their constitutions, see Earth Law Center, *Green Amendments and the Right to a Healthy Environment*, February 2024.

¹⁴ Over the years multiple attempts have been made to bring the issue of climate change before the ICJ. In 2002, the State of Tuvalu threatened to initiate proceedings against Australia and the United States, although no formal case was ever filed. A decade later, in 2012, Palau promoted an initiative within the UNGA aimed at requesting an advisory opinion from the Court, which ultimately failed due to strong political opposition. On this occasion, it was the Pacific island State of Vanuatu that spearheaded the initiative before the UNGA, successfully mobilizing the support of over one hundred States.

¹⁵ A. Thiruvengadam, *Africa's Turn: The African Court's Advisory Opinion on Climate Change*, in *EJIL: Talk!*, 20 May 2025.

Observatory on the activities of international and supranational, universal and regional organizations on issues of interest to Italian foreign policy - www.osorin.it-comint@sioi.org
SIOI – Palazzetto di Venezia – Piazza di San Marco, 51 – 00186 - ROME

and the full realization of the HR2HE. In fact, central to the report is the recognition that a healthy ocean is indispensable to each of the right's core dimensions: it regulates the climate and produces oxygen, thereby supporting climate stability and clean air, it absorbs over 90% of the excess heat generated by anthropogenic climate change, mitigating environmental toxicity, and it ensures access to sufficient and safe food and water, especially for the roughly one-third of the global population living within 100 kilometers of coastlines.

Despite their essential role, ocean ecosystems are facing accelerated and unprecedented degradation as a result of the so-called “triple planetary crisis” – namely, biodiversity loss (largely driven by the unregulated expansion of industrial and extractive activities at sea, including large-scale commercial fishing), pollution (with plastic waste constituting nearly 80% of marine debris) and climate change (which drives ocean warming, acidification, sea-level rise and extreme weather events). These pressures are further exacerbated by the fragmentation and structural weaknesses of the existing global ocean governance framework.

Recognizing that this multifaceted crisis poses a direct and serious threat to the enjoyment of fundamental human rights – particularly for vulnerable and Indigenous communities whose lives, cultures and identities are intrinsically linked to the health of marine ecosystems¹⁶ – the Special Rapporteur calls for a paradigm shift in ocean governance through the adoption of a human rights-based approach (HRBA). This approach requires States to interpret and implement their ocean-related obligations not in isolation, but through the lens of human rights norms, especially the right to a healthy environment.

From this perspective, obligations traditionally rooted in international environmental law acquire renewed legal and normative significance. These include, *inter alia*, the duty to prevent transboundary environmental harm, as set out in Part XII of UNCLOS¹⁷, and the related obligation to conduct environmental impact assessments (EIAs) for activities likely to affect marine ecosystems – enshrined in [Principle 17 of the Rio Declaration](#), codified in treaties such as the [Espoo Convention](#) and affirmed in international jurisprudence¹⁸.

¹⁶ An illustrative example of how environmental degradation directly threatens human well-being is provided by the case of the Hilsa sanctuaries in Bangladesh. The Hilsa shad (*Tenualosa ilisha*), the Country's national fish, underpins a vital fishery that contributes approximately 1% to the national GDP and sustains the livelihoods of an estimated 2.5 million people – making it a resource indispensable to both food security and economic survival. In response to overfishing and broader ecological stressors jeopardizing the sustainability of the Hilsa population, the Bangladeshi government has imposed seasonal fishing bans. While many small-scale fishers acknowledge the ecological necessity of these measures, their socio-economic impact has fallen disproportionately on already vulnerable communities that lack alternative sources of income. Mitigation initiatives, such as food aid and microcredit schemes, have thus far proved insufficient to compensate for the resulting hardship. See M. Mozumder et al., *Enhancing Social Resilience of the Coastal Fishing Communities: A Case Study of Hilsa (Tenualosa ilisha H.) Fishery in Bangladesh*, in *Sustainability*, 2018, 350; A. Talukdar et al., *The Premium of Hilsa Sanctuary: A Socio-Economic and Ecological Evaluation from the Meghna Estuary, Bangladesh*, *ivi*, 2022, 7782.

¹⁷ Part XII of the Convention sets out States' obligations to protect and preserve the marine environment. Article 194(1)(2) in particular codifies the obligation to take all necessary measures to prevent, reduce and control pollution from any source, and to ensure that activities under a State's jurisdiction or control do not cause environmental harm to other States or to areas beyond national jurisdiction.

¹⁸ The ICJ has consistently affirmed the obligation to conduct EIAs as a requirement under general international law in cases involving the risk of significant transboundary harm. In *Pulp Mills*, the Court stated that an EIA is «a requirement under general international law» when there is a risk of significant transboundary impact. A similar position was adopted in *Gabcikovo-Nagymaros*, and reaffirmed in the *Silala Waters* dispute, where the Court also emphasized the obligations to notify and consult affected States. Additionally, in *Certain Activities* the ICJ clarified

The precautionary principle, affirmed by both the ICJ¹⁹ and ITLOS²⁰, also features prominently, requiring States to adopt preventive measures even in the face of scientific uncertainty in order to avert irreversible environmental damage and safeguard human rights. Additional duties highlighted in the report include the obligation to restore degraded marine ecosystems and the duty to cooperate, particularly through the exchange of scientific data, the harmonization of regulatory standards and support to developing Countries most vulnerable to ocean degradation²¹. Crucially, the HRBA also extends to private actors: Puentes Riaño emphasizes that business enterprises, especially transnational corporations, bear the responsibility to conduct robust human rights and environmental due diligence, in line with the UN Guiding Principles on Business and Human Rights²².

The Special Rapporteur further underscores that the HRBA offers a concrete mechanism to reinforce existing ocean-related obligations. It complements and strengthens the application of UNCLOS – which designates the ocean as the «common heritage of humankind»²³ – and its implementing agreements, such as the 2023 High Seas Treaty, adopted after more than a decade of negotiations with strong support from Italy²⁴. Moreover, the HRBA aligns with the 2030 Agenda for Sustainable Development, in particular SDG 14 on the conservation and sustainable use of marine resources²⁵, and with the Convention on Biological Diversity (CBD) and its “30x30” target to protect 30% of marine and terrestrial areas by 2030²⁶.

In this context, Puentes Riaño acknowledges efforts already undertaken, as the commitment to integrate human rights into all biodiversity-related strategies by the G7 Ministers for Climate, Energy and the Environment affirmed at their [meeting in Turin in April 2024](#) under the Italian Presidency; or the Post-2020 Global Biodiversity Framework of the CBD, that explicitly endorses an HRBA that respects diverse

that EIAs are not merely recommended but are in fact a prerequisite for the lawful execution of activities likely to significantly affect the environment. See ICJ, *Pulp Mills on the River Uruguay (Argentina v Uruguay)*, Judgment, 2010, para. 204; ICJ, *Gabcikovo-Nagymaros Project (Hungary/Slovakia)*, Judgment, 1997, para. 140; ICJ, *Dispute over the Status and Use of the Waters of the Silala (Chile v Bolivia)*, Judgment, 2022, paras 137-139; ICJ, *Certain Activities Carried Out by Nicaragua in the Border Area (Costa Rica v Nicaragua)*, Judgment, 2015, para. 104.

¹⁹ ICJ, *Construction of a Road in Costa Rica along the San Juan River (Nicaragua v Costa Rica)*, Judgment, 2015.

²⁰ International Tribunal for the Law of the Sea, *Southern Bluefin Tuna Cases (New Zealand v Japan; Australia v Japan)*, Provisional Measures, Order of 27 August 1999, ITLOS Cases Nos 3 and 4.

²¹ The UN Decade of Ocean Science for Sustainable Development offers a platform to advance interdisciplinary collaboration and generate the knowledge and partnerships necessary to foster sustainable and equitable ocean governance. Such cooperation must reflect the principles of equity, common but differentiated responsibilities and international solidarity. See UNESCO, *United Nations Decade of Ocean Science for Sustainable Development (2021-2030)*.

²² Within the EU legal framework, this responsibility is further reinforced by the application of the “polluter pays” principle, codified in Article 191(2) of the TFEU and implemented through instruments such as Directive 2004/35/EC of the European Parliament and of the Council of 21 April 2004 on environmental liability with regard to the prevention and remedying of environmental damage. Under this rule, operators whose activities have caused (or pose an imminent risk of causing) environmental damage are legally obliged to bear the costs of both prevention and remediation.

²³ United Nations Convention on the Law of the Sea, 10 December 1982.

²⁴ Agenzia Italiana per la Cooperazione allo Sviluppo (AICS), *Il Trattato Alto Mare è un Accordo per la Vita*, 2023.

²⁵ United Nations, *Sustainable Development Goal 14: Conserve and Sustainably Use the Oceans, Seas and Marine Resources for Sustainable Development*.

²⁶ Conference of the Parties to the Convention on Biological Diversity, Kunming-Montreal Global Biodiversity Framework, 19 December 2022, Target 3.

worldviews and knowledge systems²⁷. Likewise, the Voluntary Guidelines for Securing Sustainable Small-Scale Fisheries offer a practical framework for applying human rights-based principles²⁸.

Hence, by reframing environmental obligations within a human rights framework, the report affirms that environmental protection is not merely an ecological imperative, but also a legal duty essential to upholding the dignity, health and well-being of present and future generations. In advancing this approach, the Special Rapporteur joins a growing number of voices within the international community calling for greater integration between human rights and environmental law. In its 2021 [Draft Guidelines on the Protection of the Atmosphere](#), the International Law Commission affirmed that the rules of international law governing the atmosphere and other domains (such as the law of the sea and human rights law) should be interpreted and applied in a manner that promotes coherence and mutual reinforcement, in accordance with the principles of harmonization and systemic integration (Guideline 9). This perspective was echoed in the proceedings before ITLOS leading to Advisory Opinion No. 31²⁹, where several States, including Italy, emphasized the interconnections between human rights, climate change and the law of the sea, and urged the Tribunal to consider relevant international human rights norms³⁰.

5. *Concluding Remarks.* – *The Ocean and Human Rights* offers a particularly significant contribution, not only by explicitly linking the protection of the marine environment to the enjoyment of human rights, but also by advancing the growing recognition of the human right to a healthy environment as a norm of customary international law. Yet, as the Special Rapporteur rightly cautions, recognition alone is not sufficient: what is required is a strategic and coherent transition from normative affirmation to effective implementation. While the right to a healthy environment carries considerable legal weight, it must be understood not merely as a juridical construct, but as a functional tool to address the intersecting environmental and social crises of our time³¹.

The report has also played a pivotal role in shaping the Human Rights Council Resolution 58/16, which builds upon its findings and formally welcomes them. In addition to reaffirming the recognition of the HR2HE, the resolution explicitly acknowledges for the first time the nexus between plastic pollution and human rights. This marks a significant milestone: States across traditional negotiating blocs have formally recognized the imperative of integrating human rights obligations into the global response to plastic pollution throughout its entire life cycle. This recognition is timely as it precedes the upcoming final round of negotiations on a potentially historic

²⁷ Convention on Biological Diversity, *Draft Decision Submitted by the Co-Chairs: Kunming-Montreal Global Biodiversity Framework*, CBD/WG2020/5/L.2, 2022, para. 15.

²⁸ Food and Agriculture Organization, *Voluntary Guidelines for Securing Sustainable Small-Scale Fisheries in the Context of Food Security and Poverty Eradication*, 2015, Committee on World Food Security.

²⁹ The opinion, delivered in May 2024, responded to a request submitted in December 2022 by the Commission of Small Island States on Climate Change and International Law (COSIS), which asked the Tribunal to clarify States' obligations under UNCLOS concerning climate change and the protection of the marine environment.

³⁰ Italy, *Written Statement in Case No. 31: Request for an Advisory Opinion Submitted by the Commission of Small Island States on Climate Change and International Law*, 15 June 2023.

³¹ Astrid Puentes Riaño, *A Healthy Environment: A Human Right and Customary International Law*, International Institute for Sustainable Development, 2 November 2021.

global treaty to end plastic pollution, scheduled to take place in Geneva from August 5th to 14th, 2025³².

To conclude, whether in coastal communities, small island developing States or global legal fora, there is growing momentum to both affirm and implement the right to a healthy environment. As Puentes Riaño concludes, the ocean is not only a shared ecosystem, but also a legal and normative space where human rights and environmental integrity are converging and co-evolving, marking a significant and forward-looking development in international law. In this context, UN bodies such as the Human Rights Council and the Special Rapporteur on the right to a healthy environment are playing an increasingly central role as bridge-builders between international environmental and human rights law.

Giugno 2025

³² Center for International Environmental Law (CIEL), *UN Adopts First-Ever Resolution Recognizing the Link Between Plastic Pollution, Ocean Protection and the Right to a Healthy Environment*, 3 April 2025.



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 2-2024



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 Direzione Generale per la Diplomazia Pubblica e Culturale 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 Ingravalle**, *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. **Claudio Di Turi**, *Università della Calabria*; Prof.ssa **Elena Fasoli**, *Università degli Studi di Trento*; 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. **Gianpaolo Maria Ruotolo**, *Università degli Studi di Foggia*; 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*; Prof. **Roberto Virzo**, *Università degli Studi di Messina*.

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 2-2024

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 979-12-235-0168-9

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)

PIETRO GARGIULO – Il ruolo e le attività del Consiglio di sicurezza dell’ONU in materia di *cybersecurity*.

IVAN INGRAVALLO – La risoluzione 2744 del Consiglio di sicurezza sul *delisting*: un’occasione persa.

FRANCESCO EMANUELE GRISOSTOLO – La relazione annuale della Commissione europea sullo Stato di diritto nell’UE per il 2024: momento di sintesi di un *Rule of law toolbox* sempre più articolato per fronteggiare le persistenti criticità all’interno dell’Unione.

ALESSANDRO BASSETTI – Charting a Course for Cooperation: The Potential of India and the EU in Combating Houthi Piracy.

FRANCESCO GAUDIOSI – Il Vertice NATO di Washington del 2024: i 75 anni dell’Alleanza e le nuove direzioni strategiche securitarie.

CLAUDIA CANDELMO – Il Consiglio d’Europa a 75 anni dalla sua fondazione: uno sguardo al passato e uno al futuro per un’Europa unita.

DOMENICO PAUCIULO – Brevi considerazioni sul summit del “G7” del 2024.

MARKO MILENKović – EU Enlargement to the Western Balkans in 2024 – glimmers of hope for the region’s integration.

ENZO CAMPAGNA – Il *Global Digital Compact*: obiettivi e prospettive della cooperazione internazionale nel settore digitale.

CHIARA SCHIAVON – Le prospettive sulla sicurezza economica nell’UE alla luce della proposta di un nuovo Regolamento sul controllo degli investimenti esteri.

Presentazione del Working Paper

Il presente *working paper* raccoglie i dodici contributi apparsi nel periodo da ottobre a dicembre 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.

Nonostante il grande discutere sull'emergere di un sistema internazionale multipolare, le organizzazioni internazionali, come strumento dell'idea e della prassi del multilateralismo, continuano a svolgere un ruolo di grande importanza per l'approfondimento di temi di grande interesse per gli studiosi di politica, diritto, economia etc. In tal senso l'Osservatorio è uno strumento multidisciplinare il cui scopo è di contribuire all'analisi dei principali temi 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.

L'ONU e le Agenzie specializzate del Sistema delle Nazioni Unite continuano ad essere un punto di riferimento privilegiato del nostro Osservatorio. Nel periodo di riferimento di questo *working paper* ci siamo occupati di: **cybersecurity**, esaminando, in particolare, le attività del Consiglio di sicurezza; **terrorismo**, in relazione alle iniziative volte a riformare la procedura di *delisting* nell'ambito del Consiglio di sicurezza; cooperazione internazionale nel settore digitale, attraverso l'analisi del **Global Digital Compact**.

Sul piano dell'**Unione europea (UE)** – l'organizzazione sovranazionale frequentemente oggetto di analisi in ragione del ruolo e dell'importanza dell'integrazione europea per il nostro Paese – ci siamo occupati in questo *working paper* dei seguenti temi: l'evoluzione della **rule of law** e le criticità per la sua affermazione come valore fondante dell'UE; le potenzialità della **cooperazione tra UE e India**, soprattutto nella lotta agli attacchi degli Houthi nel Mar Rosso; l'**allargamento ai Balcani occidentali**; e, infine, gli sviluppi in materia di **sicurezza economica** attraverso le iniziative di controllo degli investimenti esteri.

Per quanto concerne le **Organizzazioni regionali**, il *working paper* raccoglie riflessioni di carattere generale su due enti che nel 2024 hanno “festeggiato” il 75° anniversario di attività, la **NATO** e il **Consiglio d’Europa**.

Infine, come di consueto, non manca uno “sguardo” ai raggruppamenti globali di Stati. Anche in questo *working paper* ci siamo occupati del **Gruppo del G7** attraverso l’analisi del 50° *Vertice dei Leaders* svoltosi sotto la presidenza dell’Italia dal 13 al 15 giugno 2024 a Borgo Egnazia, nel comune di Fasano (BR).

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

Il ruolo e le attività del Consiglio di sicurezza dell'ONU in materia di *cybersecurity*

Pietro Gargiulo

*Professore ordinario di Diritto internazionale, Università degli Studi di Teramo –
Direttore responsabile della Rivista della SIOI “La Comunità Internazionale”*

Premessa. Da diverso tempo, l'ONU, la principale organizzazione internazionale di carattere universale attualmente esistente, si sta occupando del tema della *cybersecurity*. È facile comprendere che l'Organizzazione costituisce un punto di riferimento di assoluto rilievo per tutti coloro che sono interessati a studiare l'evoluzione delle iniziative dirette a elaborare e approvare il quadro normativo internazionale applicabile alle operazioni degli Stati – ma anche degli attori non statali – nello spazio cibernetico. Ciò in quanto rappresenta il contesto più adeguato per conoscere e valutare le posizioni degli attori più rilevanti della Comunità internazionale, ivi compresi gli Stati “forti” del sistema internazionale – gli Stati Uniti, la Cina, la Russia – i cui interessi contrastanti in materia di *cybersecurity* sono all'origine delle difficoltà che attualmente caratterizzano l'adozione di regole comuni in questo nuovo dominio.

Nell'ambito dell'ONU il tema della *cybersecurity* è principalmente esaminato nel quadro degli sviluppi delle tecnologie dell'informazione e delle comunicazioni (ICT, secondo l'acronimo dall'inglese) e il loro impatto sulla sicurezza internazionale. È piuttosto chiaro, da ciò, il legame tra uso delle ICT e il fine principale dell'ONU, il mantenimento della pace e della sicurezza internazionali. In effetti, l'uso corretto delle ICT è capace di garantire enormi benefici economici, sociali, culturali, civili e politici. Tuttavia, è da tenere presente anche lo sviluppo senza precedenti di attività malevole o addirittura criminali attraverso le ICT, molto spesso nel contesto di conflitti internazionali e interni, contro infrastrutture critiche (sanitarie, finanziarie, energetiche, satellitari, trasporti e altro) e la loro estrema pericolosità specialmente nel contesto di attacchi informatici simultanei.

Le attività appena indicate possono incidere notevolmente in maniera negativa sul mantenimento della pace e della sicurezza internazionali. Da ciò l'esigenza di promuovere l'adozione di un quadro comune di regole internazionali nella materia capaci di favorire gli effetti positivi dell'uso delle ICT e contrastarne gli usi malevoli. Di questi aspetti si occupa l'ONU principalmente attraverso le attività dell'Assemblea generale, l'istituzione dell'Organizzazione nella quale sono rappresentati tutti gli Stati membri¹. Sin dal suo primo intervento nella materia, verso la fine degli anni '90 del Novecento, l'Assemblea esprimeva preoccupazione per gli usi delle ICT contrari all'obiettivo del mantenimento della pace e della sicurezza internazionali e indicava la volontà di favorire il dialogo tra gli Stati membri per favorire l'identificazione delle regole del diritto internazionale applicabili nell'uso delle ICT.

¹ Sulle attività in questione si rinvia a P. Gargiulo, *Nazioni Unite, Cybersecurity e diritto internazionale*, 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/Torino, 2023, 53 ss. e i lavori ivi citati.

Più recentemente anche il Consiglio di sicurezza si è occupato del tema dell'uso delle ICT e dell'eventuale impatto sotto il profilo del mantenimento della pace e della sicurezza internazionale². Su questi aspetti il Consiglio è intervenuto sia nel contesto dell'esame di temi di più ampia portata sia attraverso incontri informali specificamente dedicati ai temi della *cybersecurity*. Nelle pagine che seguono ci soffermeremo su tali iniziative per cercare di capire i possibili approdi del dialogo/confronto tra gli Stati membri all'interno dell'organo mondiale che, ai termini dell'art. 24 della Carta, detiene la "responsabilità principale" per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionali.

Il tema della *cybersecurity* nel contesto di dibattiti del Consiglio di sicurezza su questioni di carattere generale. Come indicato in precedenza, il Consiglio di sicurezza ha avuto modo di occuparsi del tema della *cybersecurity* nel contesto di riunioni dedicate ad altre questioni, soprattutto di carattere generale e comunque non specificamente dedicate al tema. È chiaro che, in tali contesti, gli Stati partecipanti alla discussione non hanno approfondito il tema dal punto di vista tecnico, ma certamente hanno avuto l'opportunità di chiarire le loro posizioni nella materia e indicato le strategie ritenute più idonee ad affrontare le sfide alla pace e alla sicurezza poste dalle attività degli Stati in questo nuovo dominio.

Un esempio rilevante riteniamo possa essere costituito dal dibattito ministeriale tenutosi in Consiglio di sicurezza nel 2019 sotto il punto in agenda "Maintenance of international peace and security, Challenges to peace and security in the Middle East". All'incontro, promosso dalla Polonia e svoltosi il 20 agosto, partecipavano, tra gli altri, numerosi Stati della regione e i rappresentanti dell'Unione europea e della Lega degli Stati arabi presso le Nazioni Unite³.

La "concept note" preparata dalla Polonia per l'incontro, oltre a fare riferimento al contesto storico che caratterizza il lungo conflitto nella regione Medio-orientale, indicava lo scopo dell'incontro nell'individuazione, attraverso il confronto e la discussione, delle misure concrete affinché i Paesi dell'area fossero in grado di affrontare le cause profonde delle crisi in Medio Oriente⁴. A tal fine, il documento polacco poneva una serie di domande a cui gli Stati avrebbero dovuto dare una risposta e, tra queste, era anche chiesto «How to counteract cyber threats, including threats to energy infrastructure, in terms of promoting cooperative mechanisms for deterring and responding to significant cyber incidents in the Middle East?»⁵.

In verità, nel corso del dibattito non furono in molti ad affrontare le tematiche che qui interessano. In aggiunta a quanto indicato nella "concept note", il Rappresentante della Polonia sottolineava che la sicurezza nello spazio cibernetico costituiva una sfida centrale e che il rafforzamento della "cyberstability" regionale dipendeva dall'assunzione di comportamenti responsabili nello spazio cibernetico da parte di tutti gli Stati del Medio

² In generale sul ruolo del Consiglio di sicurezza e il tema della *cybersecurity* si rinvia a UNIDIR, *The United Nations, Cyberspace and International Peace and Security. Responding to Complexity in the 21st Century*, Unidir Resources, 2017, reperibile online; E. Tikka, N.N. Schia, *The Role of the Security Council in Cybersecurity. International Peace and Security in Digital Age*, in E. Tikka, M. Kerttunen (eds.), *Routledge Handbook of International Cybersecurity*, Abingdon/New York, 2020, 354 ss.

³ Il verbale della riunione del Consiglio è in UN Doc. S/PV.8600.

⁴ V. UN Doc. S/2019/643 del 6 agosto 2019.

⁵ Ivi, 4.

Oriente. Per favorire ciò, il Rappresentante della Polonia faceva riferimento al “Warsaw Process” per promuovere un futuro di pace e sicurezza in Medio Oriente”⁶, avviato nel 2019 in collaborazione con gli Stati Uniti e nel cui ambito era stata prevista la creazione di gruppi di lavoro che, tra le altre cose si occupavano anche di *cybersecurity*⁷.

È opportuno sottolineare che il gruppo di lavoro sulla *cybersecurity* si riunì nella Repubblica di Corea il 7 e 8 ottobre 2019 e adottò uno “statement”⁸ nel quale si sottolinea soprattutto l’avvenuta discussione sui meccanismi cooperativi per rispondere a significativi incidenti *cyber*. In particolare, il confronto tra i rappresentanti degli Stati era avvenuto sulla cruciale importanza di condividere le *best practices* in materia di *cybersecurity*, sullo sviluppo delle capacità di risposta agli incidenti *cyber*, sulla lotta alla criminalità cibernetica, tenuto conto della Convenzione di Budapest⁹, sullo sviluppo e l’attuazione di strategie nazionali nella materia.

Inoltre, di notevole importanza nello *statement* è anche il riferimento alle iniziative condotte dall’ONU, in particolare dall’Assemblea generale, sull’adozione di un framework per la stabilità nello spazio cibernetico i cui tre elementi di riferimento sono: l’affermazione dell’applicabilità di tutte le regole di diritto internazionale ai comportamenti degli Stati nello spazio cibernetico; l’adesione volontaria alle “non-binding norms” sui comportamenti responsabili degli Stati nello spazio cibernetico in tempo di pace; l’analisi, lo sviluppo e l’attuazione di misure di rafforzamento della fiducia tra gli Stati per ridurre il rischio di conflitti nel *cyberspace*.

Ritornando al dibattito nel Consiglio di sicurezza relativo al Medio Oriente merita di essere richiamato l’intervento del Rappresentante saudita che elencava i *cyberattacks* contro infrastrutture critiche tra le minacce e le interferenze agli affari interni degli Stati che impediscono l’instaurazione del dialogo e favoriscono, invece, la realizzazione di scopi egemonici o espansionisti¹⁰.

L’Iran preferiva concentrare l’attenzione sulle accuse agli Stati Uniti di appoggiare l’occupazione illegale della Palestina, di essere responsabile dei principali conflitti nella regione (Iraq, Siria, Yemen) e di essere coinvolto nell’appoggio a gruppi di terroristi e in molti altri atti illegali, ivi compresi gli attacchi cibernetici in Medio Oriente¹¹.

Con maggiore puntualità il tema è invece affrontato dal Rappresentante del Qatar che identifica la *cybersecurity* come una sfida “enorme” soprattutto perché, quando le potenzialità della tecnologie informatiche sono utilizzate per scopi malevoli, possono destabilizzare le relazioni e la sicurezza internazionali. In particolare, il Rappresentante del Qatar dichiara che «l’assenza di istituzioni e normative internazionali per governare questo fondamentale settore richiede l’adozione di misure severe nei confronti dei

⁶ Maggiori informazioni sul “Warsaw Process” possono essere recuperate sul sito www.gov.pl/diplomacy/warsaw-process.

⁷ Per l’intervento del Rappresentante della Polonia v. il documento cit. alla nota 3, 5. Anche il Rappresentante degli Stati Uniti faceva riferimento nel suo intervento al “Warsaw Process”, ivi, 6.

⁸ Lo “statement” è reperibile online a www.gov.pl/diplomacy/warsaw-process-cybersecurity-working-group-convenes-in-seoul.

⁹ La Convenzione di Budapest è stata adottata nell’ambito del Consiglio d’Europa nel 2001 ed è uno strumento fondamentale per aiutare gli Stati parti a elaborare legislazioni per combattere il fenomeno della criminalità informatica e per favorire la cooperazione internazionale nella materia. Nel 2003 si è anche arricchita di un Protocollo sugli atti di natura razzista e xenofoba a mezzo di sistemi informatici.

¹⁰ Per l’intervento dell’Arabia Saudita v. il documento cit. alla nota 3, 31.

¹¹ Ivi, 33.

responsabili dei reati informatici, tra le quali quelle dirette a renderli responsabili legalmente degli stessi con l'aggiunta di sanzioni adeguate»¹².

Le iniziative del Consiglio sulla *cybersecurity* secondo l'*Arria-formula meetings*.

I limiti istituzionali e normativi internazionali nel campo della *cybersecurity* sono apparsi evidenti nel recente susseguirsi di numerosi *cyberattacks* che hanno reso ancora più evidenti le pericolose conseguenze degli stessi per la stabilità e la pace internazionali. Ciò ha spinto i membri del Consiglio di sicurezza a incrementare la discussione il confronto su tali temi, soprattutto attraverso gli incontri secondo la c.d. "formula Arria".

Come è noto, gli "Arria formula meetings" costituiscono una pratica avviata nel 1992 dall'allora presidente del Consiglio di sicurezza, l'Ambasciatore venezuelano Diego Arria. Si tratta di incontri informali aperti, promossi da uno o più membri del Consiglio di sicurezza per consultare, ascoltare l'opinione e ricevere informazioni da parte di individui, organizzazioni non governative e altre istituzioni su questioni relative al mantenimento della pace e della sicurezza internazionali¹³.

Diversi sono gli incontri organizzati dal Consiglio secondo la formula Arria sul tema oggetto di questo lavoro e di cui daremo conto qui di seguito. Un primo incontro rilevante si è avuto il 28 novembre 2016 ed è stato organizzato dalla Spagna e dal Senegal per discutere, in generale, delle sfide alla pace e alla sicurezza derivanti dall'utilizzo delle ICT¹⁴. Nel corso dell'incontro furono evidenziati i pericoli derivanti dagli attacchi cibernetici e messe in luce le difficoltà per contrastarli e per identificarne i responsabili. Nel corso dell'incontro gli Stati membri furono sollecitati, da un lato, a stabilire delle strategie nazionali per prevenire gli attacchi cibernetici e, dall'altro, a rafforzare la cooperazione internazionale nella materia coinvolgendo tutti gli attori interessati: governi, imprese, organizzazioni regionali e sub-regionali, associazioni rappresentative della società civile.

Un nuovo incontro secondo la formula Arria si tenne nel marzo 2017, questa volta dedicato alle guerre ibride e alle minacce alla pace e alla sicurezza internazionali. L'incontro si rivelò particolarmente interessante almeno sotto due aspetti: il primo concerne l'identificazione dei fattori caratterizzanti la guerra ibrida (sistemi di armi avanzati, attacchi cibernetici, interferenza con processi politici, disseminazione sistematica di propaganda sul piano interno e internazionale, operazioni segrete di *intelligence*, solo per fare alcuni esempi); il secondo riguarda l'idea che la guerra ibrida comporta azioni che ricadono al di sotto della soglia dell'azione militare e ciò al fine di negare o delegittimare la reazione militare da parte del soggetto che subisce le azioni¹⁵.

Successivamente, il Consiglio di sicurezza ha intensificato i suoi lavori sull'impatto della *cybersecurity* sui temi relativi alla pace e alla sicurezza internazionali. Merita di essere qui segnalato, anzitutto, l'incontro organizzato dall'Estonia il 22 maggio 2020, sempre secondo la formula Arria, sul tema "Cyber stability, Conflict prevention and Capacity Building". Secondo quanto indicato nella *concept note* estone l'obiettivo

¹² Ivi, 43-44.

¹³ V. *UN Security Council Working Methods: Arria-formula Meetings*, www.securitycouncilreport.org del 16 dicembre 2020.

¹⁴ *Open Arria-formula Meeting on Cybersecurity*, What's in Blu, www.securitycouncilreport.org del 25 novembre 2016.

¹⁵ *In Hindsight: The security Council and Cyber Threats*, www.securitycouncilreport.org, January 2020 Monthly Forecast, posted December 23, 2019.

dell'incontro era quello di aumentare la consapevolezza sulle sfide poste dalle attività nello spazio cibernetico alla pace e alla sicurezza internazionali e favorire la discussione a tutti i livelli – globale, regionale e nazionale – sui meccanismi esistenti per mitigare gli attacchi cibernetici e promuovere comportamenti responsabili da parte degli Stati¹⁶. In verità, in quell'occasione il confronto tra gli Stati e gli altri attori interessati fu fortemente condizionato dalle vicende legate all'aggressione russa dell'Ucraina del febbraio 2022. Infatti, nel corso dell'incontro l'Ucraina accusò la Russia di aver posto in essere “un'aggressione ibrida” nei suoi confronti e sollecitò l'adozione di adeguate misure di *enforcement* per perseguire gli organizzatori e gli autori degli attacchi cibernetici. La Russia, dal canto suo, non partecipò al dibattito e denunciò in uno *statement* che una minoranza di Stati stavano attivamente cercando di perseguire l'obiettivo di militarizzare lo spazio cibernetico e di sfruttare qualsiasi pretesto per giustificare l'adozione di misure unilaterali, ivi compreso l'uso della forza¹⁷.

Pochi mesi dopo, il 26 agosto 2020, anche l'Indonesia organizzò un “Arria-formula meeting”, questa volta dedicato ai “Cyber-Attacks against Critical Infrastructures”. La *concept note* dell'Indonesia metteva in rilievo, anzitutto, l'importanza assunta dalle ICT sia per il settore pubblico sia per quello privato, rilevando, tuttavia, i rischi potenziali di un loro uso malevolo. In connessione a ciò il documento sottolineava la particolare vulnerabilità delle infrastrutture critiche e la necessità di proteggerle dagli attacchi cibernetici. Parallelamente veniva messo in evidenza la pressante necessità di stabilire dei quadri normativi nazionali e internazionali per garantire comportamenti responsabili degli Stati nell'uso delle ICT¹⁸. Nel corso del dibattito numerosi Stati si pronunciarono favorevolmente rispetto all'applicazione del diritto internazionale allo spazio cibernetico in tempo di pace. Ma non mancarono significative divergenze rispetto all'applicazione delle norme del diritto internazionale dei conflitti armati¹⁹.

L'incontro più recente del Consiglio di sicurezza sul tema della *cybersecurity*, sempre secondo la formula Arria, si è tenuto il 4 aprile 2024, è stato organizzato dalla Repubblica di Corea, con il supporto di Giappone e Stati Uniti, e si è occupato del tema “Evolving Cyber Threat Landscape and Its Implications for the Maintenance of International Peace and Security”.

La *concept note* preparata dalla Corea fa anzitutto riferimento all'evoluzione del panorama delle minacce cibernetiche sottolineando la pericolosità della proliferazione dei “ransomware” (programmi informatici dannosi), l'uso scorretto di criptovaluta, l'aumento di attori non statali malevoli. A fronte di tali fenomeni, gli obiettivi che il *meeting* si è posto sono i seguenti: aumentare la consapevolezza degli Stati membri dell'Organizzazione sul panorama delle attuali minacce cibernetiche e il loro potenziale impatto sul settore pubblico e su quello privato; promuovere una maggiore comprensione dell'impatto sulla pace e la sicurezza internazionali delle attività *cyber* malevole; discutere ed elaborare raccomandazioni sul rafforzamento del ruolo del Consiglio di sicurezza e sul suo impegno nel contrastare la multiforme natura delle minacce cibernetiche.

¹⁶ V. UN doc. S/2020/389 del 12 maggio 2020.

¹⁷ *In Hindsight: The Security Council and Cyber Threats, an Update*, www.securitycouncilreport.org.

¹⁸ *Arria-formula Meeting on Cyber Attacks Against Critical Infrastructures*, What's in Blue, www.securitycouncilreport.org, 24 agosto 2020.

¹⁹ *In Hindsight: The Security Council and Cyber Threats, an Update*, cit.

Nel corso del dibattito numerosi rappresentanti degli Stati membri hanno evidenziato i pericoli derivanti dall'emergere di nuove minacce cibernetiche e dall'evoluzione di quelle già esistenti²⁰. Come pure non sono mancati riferimenti all'uso malevolo degli strumenti cibernetici da parte di criminali e terroristi. Particolarmente interessanti risultano i numerosi riferimenti dei rappresentanti degli Stati membri al fatto che il diritto internazionale e la Carta dell'ONU sono applicabili allo spazio cibernetico e devono essere rispettati. Sotto questo profilo va, tuttavia, menzionata la posizione della Russia che ha ritenuto la discussione del tema della *cybersecurity* nel Consiglio di sicurezza una inutile duplicazione delle attività condotte in altri organi dell'ONU.

Conclusioni. È facile constatare che il tema della *cybersecurity* è oggetto di una particolare attenzione nel contesto dell'ONU considerata l'importanza che esso riveste sotto diversi profili inerenti ai pilastri di attività dell'Organizzazione.

L'impatto della *cybersecurity* sul mantenimento della pace e della sicurezza internazionali solleva complesse e delicate questioni perlopiù attinenti alla necessità di trovare un accordo tra gli Stati membri sul quadro normativo internazionale applicabile allo spazio cibernetico. Sotto questo profilo è noto che da diverso tempo è aperto un confronto in Assemblea generale che non ha prodotto i frutti sperati. Infatti, ancora persistono divisioni, talvolta profonde, tra gli Stati membri: da un lato, coloro (e si tratta di una cospicua maggioranza) che ritengono che le regole del diritto internazionale attualmente in vigore per quanto concerne il mantenimento della pace e della sicurezza internazionali siano applicabili anche nello spazio cibernetico; dall'altro, coloro (una minoranza certamente, ma con significative presenze quali la Cina e la Russia) che ritengono che la discussione intorno al regime di regole applicabili allo spazio cibernetico vada ulteriormente approfondita.

Che anche il Consiglio di sicurezza abbia incominciato ad occuparsi attivamente della questione è certamente un fatto positivo, sebbene attraverso l'*Arria-formula meeting* che, com'è noto, è un contesto informale per il confronto tra gli Stati membri soprattutto con portatori di interessi di varia natura. Le prese di posizione degli Stati membri in occasione di tali confronti rispecchiano sostanzialmente le divisioni che si sono in precedenza indicate e non mostrano spiragli per un riavvicinamento. D'altra parte, è da tenere presente che il momento internazionale attuale, i conflitti gravissimi che lo stanno caratterizzando, non favoriscono l'avvio di una fattiva forma di cooperazione internazionale in questo ambito.

Ottobre 2024

²⁰ Il dibattito può essere ascoltato su <https://webtv.un.org/en/asset/k1q/k1qmd5ya35>.

La risoluzione 2744 del Consiglio di sicurezza sul *delisting*: un'occasione persa

Ivan Ingravallo

*Professore ordinario di Diritto internazionale, Università degli Studi di Bari Aldo Moro
Redattore Capo della Rivista della SIOI "La Comunità Internazionale"*

1. Il contesto in cui è stata approvata la risoluzione 2744

Il 19 luglio 2024 il Consiglio di sicurezza dell'ONU ha approvato, all'unanimità, la risoluzione 2744 (2024), dedicata a questioni generali relative al sistema delle sanzioni decise dallo stesso organo. Si tratta di una notizia non priva di significato, per i contenuti della risoluzione, che costituisce il risultato più recente di un lento cambio di approccio del Consiglio e sui cui ci soffermeremo in questo contributo, e per il momento storico in cui è stata adottata.

Negli ultimi anni, infatti, il Consiglio è sempre meno in grado di funzionare, a causa delle tensioni e, a volte, di una aperta e aspra contrapposizione tra i suoi membri permanenti. Basti considerare che nell'anno in corso, al 15 settembre 2024 il Consiglio ha approvato 29 risoluzioni, a fronte delle 50 del 2023 e 54 del 2022, numeri a loro volta in significativo calo rispetto al decennio precedente. Al calo quantitativo si affianca quello "qualitativo", poiché il contenuto delle risoluzioni approvate in tempi recenti è, di frequente, meno ambizioso rispetto al passato.

A ciò si aggiunga che, specie a seguito dell'intervento armato unilaterale della Russia contro l'Ucraina iniziato il 24 febbraio 2022 e della terribile situazione creatasi nella Striscia di Gaza dopo l'attacco commesso da Hamas il 7 ottobre 2023 e l'operazione militare su larga scala condotta da Israele, si assiste a un rinnovato ricorso al (e anche alla mera minaccia del) diritto di veto da parte dei membri permanenti, con il risultato di impedire al Consiglio di esercitare le sue competenze ai termini del capitolo VII della Carta ONU. L'attivismo dell'Assemblea generale è riuscito solo in parte a compensare questa situazione, visti i diversi e meno incisivi poteri di quest'organo, se confrontati con quelli del Consiglio. Il riferimento è, tra l'altro, al tentativo di rilancio della formula *Uniting for peace*¹ e all'adozione della risoluzione 76/262², con la quale l'Assemblea invita i membri permanenti che fanno ricorso al diritto di veto a spiegare dinanzi ad essa le loro motivazioni.

2. Le sanzioni individuali decise dal Consiglio di sicurezza: da eccezione a regola

È in tale contesto che va valutata la risoluzione 2744, che costituisce il punto di arrivo di un lungo percorso che ha caratterizzato il meccanismo delle sanzioni individuali del Consiglio di sicurezza. Si tratta di uno dei casi più peculiari di applicazione estensiva dell'art. 41 della Carta ONU, poiché il Consiglio è passato, nel corso degli anni '90,

¹ Risoluzione A/377 A (V) del 3 novembre 1950.

² Approvata dall'Assemblea generale il 26 aprile 2022.

dall'approvazione di sanzioni contro gli Stati, il cui comportamento era qualificato come una "minaccia alla pace", all'adozione di meccanismi sanzionatori diretti contro singoli (persone fisiche e giuridiche), nominativamente indicati e inseriti in appositi elenchi (talora noti come *black list*), gestiti da Comitati *ad hoc* a carattere intergovernativo facenti capo allo stesso Consiglio.

In numerosi casi gli individui sanzionati svolgono funzioni di governo in Stati contro i quali il Consiglio decide di agire, ma il sistema sanzionatorio individuale più esteso ha avuto (e ha) carattere a-territoriale, perché ha riguardato la minaccia terroristica fondamentalista rappresentata da Al-Qaeda e dai Talebani, a partire dalla risoluzione 1267 (1999). Le sanzioni nei loro confronti sono state in seguito separate e ricondotte a due sistemi distinti. Nel 2011 il Consiglio ha approvato la risoluzione 1989, con cui ha esteso il meccanismo sanzionatorio contro Al-Qaeda anche all'ISIS, considerati come una minaccia terroristica, mentre con la risoluzione 1988 ha distinto il regime sanzionatorio contro i Talebani – ritornati al potere in Afghanistan nel 2021 – che ha, in qualche misura, riacquisito carattere territoriale.

Tutti i regimi sanzionatori decisi a partire dal 2004 hanno un carattere mirato (*targeted*), vale a dire diretto nei confronti di specifici soggetti (individui, imprese, gruppi, ecc.). Questi sono inseriti in apposite liste, gestite dai Comitati delle sanzioni del Consiglio di sicurezza e formate attraverso le indicazioni provenienti dai diversi Stati membri dell'ONU. A seconda dei casi i nominativi dei soggetti e delle entità sanzionati sono inseriti direttamente nel testo della risoluzione, ovvero determinati dai Comitati in base ai criteri stabiliti dal Consiglio. Attualmente sono in funzione tredici regimi di sanzioni mirate, nove dei quali riguardano sia individui, sia persone giuridiche³.

La scelta di focalizzare le misure obbligatorie non implicanti l'uso della forza su un sistema prevalentemente di liste ha comportato l'emergere di problemi diversi, connessi all'assunzione, in capo al Consiglio (e ai suoi comitati delle sanzioni) di un ruolo di tipo latamente giudiziario (o, per meglio dire, inquisitorio), a fronte del quale i soggetti si trovano inseriti nelle liste all'esito di una scelta comunque discrezionale dell'organo politico di vertice dell'ONU. Tale inserimento, che dovrebbe avere un carattere preventivo, non punitivo, produce invece una serie di conseguenze gravi per chi ne è destinatario materiale (i destinatari formali rimanendo, di regola, gli Stati membri dell'ONU), che può vedere limitata la propria libertà di movimento (se individuo) e/o la possibilità di accedere e utilizzare le proprie risorse finanziarie, senza considerare il più generale impatto reputazionale. Questi effetti risultano ancora più gravi quando la sanzione colpisce soggetti che non rivestono una funzione di *leadership* politica di un determinato Stato o di un gruppo di insorti e/o ribelli.

Nel corso degli anni i meccanismi sanzionatori a carattere individuale decisi dal Consiglio sono stati criticati da alcuni Stati membri (cui compete eseguire le decisioni del Consiglio, a condizione che siano "conformi" alla Carta ONU) e da numerosi studiosi, ma soprattutto sono stati oggetto di censura nella giurisprudenza interna, internazionale e sovranazionale. Essa non ha valutato direttamente le risoluzioni del Consiglio di sicurezza, ma gli atti di diritto nazionale o, a seconda dei casi, di diritto UE che hanno dato esecu-

³ La *United Nations Security Council Consolidated List* è consultabile online.

zione alle sanzioni individuali decise dal Consiglio di sicurezza e, in diverse circostanze, li hanno dichiarati non conformi alle norme nazionali e internazionali a tutela dei diritti umani, tanto sostanziali, quanto procedurali.

Per venire parzialmente incontro a queste conseguenze negative, anche al fine di tentare di bilanciare le esigenze di sicurezza con quelle di tutela dei diritti umani, il Consiglio di sicurezza ha approvato alcune risoluzioni volte a riequilibrare progressivamente l'approccio seguito, dando maggiore rilevanza ai diritti dei soggetti sanzionati, secondo i principi del c.d. giusto processo (*due process*). Con la risoluzione 1730 (2006) il Consiglio ha istituito presso il Segretariato dell'ONU il Focal point per il *delisting*, cui i soggetti inseriti negli elenchi possono rivolgersi per chiedere la cancellazione dagli stessi, che non viene comunque deliberata dal Consiglio, ma dagli specifici Comitati delle sanzioni. Una situazione peculiare riguarda le liste contro i terroristi fondamentalisti islamici, che rappresentano quelle più consistenti, grazie all'istituzione e al progressivo rafforzamento dell'*Ombudsperson*, a partire dalla risoluzione 1904 (2009), che si occupa delle richieste di cancellazione dalla lista relativa ai soggetti in qualche misura collegati ad Al-Qaida e all'ISIS (delle richieste relative alla lista sui Talebani si occupa invece il Focal point), che più delle altre ha dato luogo a controversie giudiziarie, sia in diversi Stati membri, sia dinanzi a corti regionali, come la Corte di giustizia UE e la Corte europea dei diritti dell'uomo. Il suo funzionamento è stato progressivamente reso più trasparente ed equilibrato per quanto riguarda l'accesso a un rimedio da parte dei soggetti inseriti in questa lista.

Un altro elemento da cui emerge un mutamento di approccio da parte del Consiglio emerge dalla risoluzione 2664 (2022), con la quale esso ha stabilito una eccezione generale, a favore degli aiuti umanitari, dalle misure sanzionatorie di congelamento dei beni ed altre risorse finanziarie.

La risoluzione 2744 si inserisce in questo contesto, anche se, come subito vedremo, essa introduce cambiamenti, tutto sommato, poco significativi e può essere considerata come un'occasione persa dal Consiglio di sicurezza.

3. La procedura in tre fasi prevista dalla risoluzione 2744

Nel preambolo della risoluzione in commento il Consiglio, come di prassi, richiama le sue precedenti risoluzioni pertinenti, in particolare la 1730 (2006), e riconosce l'importanza delle sanzioni come strumento rivolto al mantenimento della pace e della sicurezza internazionali, nonché l'obbligo per gli Stati membri dell'ONU di eseguire pienamente le decisioni da esso approvate. L'organo conferma l'impegno a valutare adeguatamente l'obiettivo perseguito dalle sanzioni c.d. mirate, nonché a garantire il bilanciamento tra la loro effettività e i possibili effetti negativi da esse prodotti. Come accennato, inoltre, il Consiglio richiama l'impegno a consolidare le garanzie di giusto processo e a garantire che esistano eque e chiare procedure per l'inserimento di singoli nelle liste dei soggetti sanzionati, così come per la loro cancellazione dalle liste e per la concessione di eventuali esenzioni.

Operate queste premesse, nella parte dispositiva della risoluzione 2744 il Consiglio approva, per il futuro (ma è prevista anche una transizione per le richieste ancora pendenti avviate secondo la procedura previgente), delle nuove regole in materia di *delisting*, che prendono il posto di quelle sviluppatesi a partire dalla risoluzione 1730 (2006), incaricando il Segretario generale di rinnovare, nei successivi tre mesi, il Focal point. I Comitati delle sanzioni del Consiglio di sicurezza ricevono una chiara indicazione nel senso di rivedere le rispettive linee guida uniformandole ai caratteri della nuova procedura, con la rilevante eccezione del Comitato di cui alla risoluzione 1267 (Al-Qaeda e ISIS). Infine, il Consiglio istituisce un gruppo di lavoro informale avente il compito di esaminare le questioni generali correlate alle sanzioni decise dallo stesso Consiglio, sia sotto il profilo istituzionale, sia di merito. Esso è composto da tutti i suoi membri, è chiamato a riunirsi almeno due volte l'anno, svolge la sua attività in via confidenziale, può invitare alle sue riunioni altri Stato o soggetti portatori di interessi e delibera per *consensus*.

Le regole della nuova procedura di *delisting* sono contenute nell'allegato I alla risoluzione 2744 e sono articolate in tre fasi, scandite anche da limiti temporali prefissati, in modo da evitare una durata eccessivamente lunga della valutazione di una richiesta di cancellazione dalla lista, con conseguente maggiore tutela dei diritti del soggetto listato.

Nella prima fase il richiedente inserito nelle liste può rivolgersi, direttamente o per il tramite di un soggetto terzo, al Focal point, ovvero agire tramite lo Stato di residenza o cittadinanza. Una volta ricevuta la richiesta di cancellazione il Focal point assume una serie di obblighi nei confronti del richiedente, incluso quello di comunicargli qualora la sua petizione non sia valutabile, perché non soddisfa adeguatamente gli originali criteri di designazione, oppure è meramente ripetitiva e non contiene nuove informazioni. Negli altri casi il Focal point è tenuto a informare immediatamente il pertinente Comitato delle sanzioni, nonché lo Stato (o gli Stati) di designazione, di residenza e/o di nazionalità/cittadinanza, che sono chiamati a fornirgli entro quattro mesi ogni utile informazione in merito alla richiesta di cancellazione dalla lista, avviando con essi un dialogo nel merito della stessa. Il Focal point comunica altresì la richiesta a ogni organo rilevante del Consiglio in materia (Comitati, gruppi di esperti o di monitoraggio, ecc.), nonché agli inviati ONU impegnati in negoziati e processi di pace correlati a quella sanzione mirata. Questi sono invitati a fornire al Focal point non solo possibili chiarimenti, ma informazioni (incluse quelle relative a procedimenti giudiziari o al coinvolgimento del soggetto nei processi di pace in corso), al fine di consentirgli di vagliare con piena cognizione di causa la richiesta di cancellazione.

A questa fase di raccolta di informazioni, che può durare fino a quattro mesi, prorogabili di altri due, segue una fase di dialogo di due mesi (anch'essi prorogabili per altri due), in cui il Focal point può coinvolgere anche il richiedente (che può essere contattato anche attraverso l'uso di piattaforme *online*), oltre che gli Stati e gli altri soggetti richiamati. Al termine di questa fase di dialogo il Focal point elabora e trasmette un rapporto completo confidenziale al Comitato delle sanzioni coinvolto e agli Stati più direttamente interessati (di designazione, residenza, nazionalità), informando al contempo il ricorrente dell'esistenza di questo documento. Nel rapporto confidenziale il Focal point non prende posizione raccomandando l'accoglimento o il rigetto della

richiesta di cancellazione, ma ricostruisce i fatti e le attività svolte in merito alla specifica richiesta e alla condizione del richiedente.

Nella terza e ultima fase il rapporto completo viene esaminato dal pertinente Comitato delle sanzioni, alle cui riunioni può essere invitato il Focal point, al fine di valutare la richiesta di cancellazione dalla lista. Questa può essere proposta da ogni membro del Comitato o dagli Stati più direttamente coinvolti nella designazione oggetto di riesame. Come nella precedente procedura, ottenere la cancellazione dalla lista non è facile, considerato che la richiesta deve ottenere un'approvazione per *consensus* e che, se non esaminata entro due mesi, la stessa è considerata respinta. Inoltre, la possibilità di condividere con il Focal point e con il richiedente i motivi della decisione, nonché ogni altra informazione ritenuta utile, è subordinata a una scelta discrezionale dei Comitati delle sanzioni, il che mostra, anche sotto questo profilo, che le esigenze di sicurezza restano preminenti rispetto a quelle di tutela dei diritti dei soggetti listati.

4. Osservazioni di prospettiva

Alla luce di quanto rilevato, la risoluzione 2744 può essere considerata un “aggiustamento” del sistema di *delisting*, che affronta solo marginalmente le carenze per quanto riguarda la tutela dei diritti dei soggetti sanzionati. Il Focal point, per composizione e procedure di funzionamento, non assicura uno standard minimo di garanzia di tutela dei diritti dell'accusato, risultando squilibrato sul versante della sicurezza a discapito della *rule of law*. Il suo ruolo resta limitato alla cancellazione del nominativo di un soggetto dalla lista, mentre non è in alcun modo coinvolto nella procedura di inserimento nella medesima, che non prevede alcun controllo e rimane completamente nelle mani degli Stati per il tramite del Consiglio di sicurezza e dei suoi Comitati delle sanzioni.

Nonostante alcune modifiche intercorse tra la procedura originaria, prevista dalla risoluzione 1730, e quella di cui alla risoluzione 2744, il Focal point resta un intermediario tra i soggetti inseriti nelle liste e i Comitati delle sanzioni. Un compito, quindi, meramente procedurale, di “facilitatore” dei contatti tra soggetti sanzionati e Comitati, senza alcuna possibilità di offrire una valutazione nel merito per quanto concerne le richieste di cancellazione dalla lista. L'auspicio di estendere anche ad esso le regole e procedure dell'*Ombudsperson* è rimasto inascoltato.

In definitiva, questa risoluzione lascia aperte diverse opzioni per il futuro dei meccanismi sanzionatori decisi dal Consiglio di sicurezza. Ne è dimostrazione la scelta di affiancare alla rinnovata procedura per la cancellazione dalle liste l'istituzione di un gruppo di lavoro informale del Consiglio relativo alle questioni generali correlate alle sanzioni, accolta positivamente da numerosi membri del Consiglio di sicurezza, come emerge dal dibattito svoltosi in occasione dell'approvazione della risoluzione 2744⁴.

Ottobre 2024

⁴ UN Doc. S/PV.9689.

La relazione annuale della Commissione europea sullo Stato di diritto nell'UE per il 2024: momento di sintesi di un *Rule of law toolbox* sempre più articolato per fronteggiare le persistenti criticità all'interno dell'Unione

Francesco Emanuele Grisostolo

Ricercatore di Diritto Pubblico comparato, Università degli Studi di Udine

1. La Relazione annuale all'interno del *Rule of law toolbox* – Con la comunicazione del luglio 2019 “[Rafforzare lo Stato di diritto nell'Unione. Programma d'azione](#)”, la (prima) Commissione guidata da Ursula von der Leyen annunciava l'intenzione di pubblicare annualmente una relazione sullo Stato di diritto nell'UE, «per garantire la trasparenza e la consapevolezza necessarie, e per mantenere lo Stato di diritto nell'agenda politica dell'UE». La relazione avrebbe dovuto contenere, per ciascun anno, una «sintesi degli sviluppi significativi» in materia. A partire dal 2020 sono state pubblicate cinque relazioni e il Parlamento europeo ha riconosciuto che esse sono divenute un «pilastro fondamentale del pacchetto di strumenti dell'UE (...) un parametro di riferimento per il lavoro delle istituzioni dell'UE sulle questioni riguardanti lo Stato di diritto»¹.

In questa sede, si commenta la relazione per il 2024, pubblicata lo scorso 24 luglio², che si pone in continuità sul piano metodologico e strutturale con quelle degli anni precedenti, pur con alcune novità. Per cominciare, viene messa in primo piano, nella parte introduttiva, la sintesi del complesso quadro di strumenti a disposizione delle Istituzioni europee per promuovere il rispetto dei valori dello Stato di diritto all'interno dell'Unione (*Rule of law toolbox*)³, quadro che si è arricchito in modo significativo non solo a livello di strumenti a disposizione, ma anche di esperienze applicative⁴. Lo sviluppo forse più rilevante illustrato dall'ultima relazione, se non altro per il carattere “costituzionale” della procedura prevista dall'art. 7 TUE (clausola di sospensione), è la chiusura del procedimento contro la Polonia, a seguito del cambiamento di maggioranza di governo⁵ e del piano d'azione presentato dallo Stato membro per superare le criticità relative all'indipendenza della magistratura⁶.

Viene sottolineata anche l'efficacia dei meccanismi di condizionalità finanziaria. A tale tipologia possono essere ricondotti il “regime generale di condizionalità” previsto dal [Regolamento \(UE, Euratom\) 2092/2020](#)⁷, attivato per il momento solo nei confronti

¹ [Risoluzione del Parlamento europeo del 28 febbraio 2024](#). Relazione sulla relazione sullo Stato di diritto 2023 della Commissione.

² Commissione europea, [Relazione sullo Stato di diritto 2024. La situazione dello Stato di diritto nell'Unione europea](#), Bruxelles, 24.7.2024, COM(2024)800 final.

³ Secondo la Commissione, la relazione si dovrebbe porre «al centro dell'architettura dello Stato di diritto dell'UE» (Commissione europea, *Relazione sullo Stato di diritto 2024*, cit., p. 3).

⁴ Per una visione d'insieme, si veda il recente volume C. Fasone, A. Dirri, Y. Guerra (eds.), *EU Rule of Law Procedures at the Test Bench. Managing Dissensus in the European Constitutional Landscape*, Londra, 2024.

⁵ S. Giusti, *Il cambio di rotta della Polonia contro populismo e polarizzazione*, in *Ispionline.it*, 17.10.2023.

⁶ Commissione europea, *Relazione sullo Stato di diritto 2024*, cit., pp. 7-8. In questo caso, essendo stato avviato il procedimento a carico della Polonia da parte della Commissione, è stato sufficiente il ritiro della proposta da parte della stessa. Diversamente, nel caso dell'Ungheria l'iniziativa proviene dal Parlamento europeo (M. Aranci, *Il Parlamento europeo ha votato: attivato l'art. 7, par. 1, TUE nei confronti dell'Ungheria*, in *Eurojus.it*, 17.09.2018).

⁷ Regolamento (UE, Euratom) 2020/2092 del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 dicembre 2020 relativo a un regime generale di condizionalità per la protezione del bilancio dell'Unione.

dell'Ungheria, che presuppone «violazioni dei principi dello Stato di diritto in uno Stato membro che compromettono o rischiano seriamente di compromettere in modo sufficientemente diretto la sana gestione finanziaria del bilancio dell'Unione o la tutela degli interessi finanziari dell'Unione», la condizionalità “orizzontale” del rispetto della Carta di Nizza, prevista per i principali fondi europei dal [Regolamento \(UE\) 2021/1060](#)⁸, e la condizionalità “promozionale” incarnata dal PNRR, che ha visto l'inclusione nei Piani nazionali di riforme connesse alle raccomandazioni sullo Stato di diritto contenute nelle precedenti relazioni⁹. A questi strumenti se ne aggiungono altri, di carattere non vincolante, riconducibili alla *soft law* o alla collaborazione amministrativa, quali, prima fra tutti, la relazione in esame, ma anche le riunioni periodiche della rete UE dei punti di contatto per lo Stato di diritto, il dialogo annuale sullo Stato di diritto in seno al Consiglio (che si basa sulla relazione), le riunioni sul tema del Consiglio UE nella composizione “Giustizia” e le audizioni e discussioni svolte presso il Parlamento europeo.

Una rilevante novità della relazione di quest'anno è l'inclusione nell'analisi della situazione di alcuni tra i Paesi candidati dei Balcani occidentali, con la predisposizione anche dei relativi *reports* nazionali (Albania, Montenegro, Macedonia del Nord e Serbia, definiti dalla relazione “Paesi dell'allargamento”)¹⁰. Questa scelta riafferma la centralità della relazione nell'architettura delle politiche europee sullo Stato di diritto e si inserisce, inoltre, nel nuovo disegno della politica dell'allargamento, che negli ultimi anni mette in primo piano proprio le questioni relative allo Stato di diritto e al funzionamento delle istituzioni democratiche, quali aspetti da analizzare nel corso di tutto il percorso di avvicinamento dei Paesi candidati e da trattare come indici determinanti del grado di avanzamento dello stesso (*fundamentals first*)¹¹. Da sottolineare è anche l'esplicito collegamento con i tentativi di ingerenza della Russia nei Paesi dell'area¹².

In continuità con le precedenti, la relazione 2024 si struttura essenzialmente in quattro sezioni, che verranno approfondite nei prossimi paragrafi: i sistemi giudiziari, la lotta alla corruzione, la libertà dei *media* e “altre questioni istituzionali connesse al bilanciamento dei poteri”.

⁸ Regolamento (UE) 2021/1060 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 giugno 2021 recante le disposizioni comuni applicabili al Fondo europeo di sviluppo regionale, al Fondo sociale europeo Plus, al Fondo di coesione, al Fondo per una transizione giusta, al Fondo europeo per gli affari marittimi, la pesca e l'acquacoltura, e le regole finanziarie applicabili a tali fondi e al Fondo Asilo, migrazione e integrazione, al Fondo Sicurezza interna e allo Strumento di sostegno finanziario per la gestione delle frontiere e la politica dei visti. Si tratta del c.d. *Common Provisions Regulation*, che disciplina trasversalmente tutti i fondi sopra nominati. Nella Relazione (p. 7) la Commissione riferisce di due casi in cui i finanziamenti sono stati sbloccati solo dopo l'approvazione di riforme nazionali tali da soddisfare questo requisito.

⁹ Commissione europea, *Relazione sullo Stato di diritto 2024*, p. 5.

¹⁰ *Ibid.*, p. 1 e pp. 8-10.

¹¹ M. Milenković, *EU Enlargement Strategy 2020 – Paving the Way for Differentiated Integration?*, in Osorin, dicembre 2020. Sembra opportuno ricordare anche lo stretto legame fra processo di adesione e riconoscimento dei valori fondamentali dell'Unione individuato dalle sentenze sul meccanismo generale di condizionalità nei confronti di Ungheria e Polonia: «il rispetto di tali valori non può essere ridotto a un obbligo cui uno Stato candidato è tenuto al fine di aderire all'Unione e al quale potrebbe sottrarsi dopo la sua adesione» (Corte di giustizia, sentenza del 16 febbraio 2022, causa C-157/21, *Repubblica di Polonia c. Parlamento europeo e Consiglio dell'Unione europea*, par. 144).

¹² Commissione europea, *Relazione sullo Stato di diritto 2024*, cit., p. 8.

2. I sistemi giudiziari – La situazione dei sistemi giudiziari rimane stabilmente il primo capitolo della relazione sullo Stato di diritto, a testimonianza del ruolo centrale del potere giudiziario nel garantire l'effettività dei valori fondanti dell'UE.

La Commissione punta, prima di tutto, sui Consigli di giustizia quale strumento istituzionale per garantire l'indipendenza della magistratura¹³: il modello continua a diffondersi anche in Paesi che non lo conoscevano (Lussemburgo), ma al contempo i Consigli affrontano continuamente il rischio di una “cattura” politica. Al proposito, la situazione in Polonia e in Ungheria¹⁴ sembra migliorata a seguito di apposite riforme legislative, mentre in Spagna – anche grazie al contributo della Commissione europea – è stato superato il blocco delle nomine al *Consejo General del Poder Judicial*, che durava da cinque anni¹⁵.

Altro profilo delicato individuato dalla Commissione è la disciplina della nomina e della revoca dei giudici (specialmente per gli uffici direttivi e le Corti di vertice) e dei pubblici ministeri, rispetto ai quali, a livello comparato, viene riconosciuto un ruolo maggiore alla politica. Per quanto riguarda i giudici, la Commissione pone dunque l'accento sulle esigenze di trasparenza e di coinvolgimento del Giudiziario nei relativi procedimenti, mentre per le procure si mettono in luce le riforme che le rendono maggiormente autonome rispetto all'Esecutivo (Polonia, Malta, Paesi Bassi) o che regolano in modo più stringente i procedimenti di nomina e di revoca dei titolari degli Uffici (Repubblica Ceca, Danimarca, Spagna). Sulla spinta delle precedenti raccomandazioni, vari Paesi hanno anche regolato in modo più rigoroso i presupposti e le forme dei procedimenti disciplinari contro i magistrati, per prevenire un loro utilizzo distorto come forma di pressione politica (Slovenia, Repubblica Ceca, Francia, Polonia)¹⁶.

L'indipendenza di giudici e pubblici ministeri si deve però accompagnare a misure adeguate ad assicurare qualità ed efficienza del sistema giudiziario. Di qui, l'attenzione per la durata dei processi (ancora eccessiva, ad esempio, a Malta, in Croazia, Grecia, Portogallo, Italia, Albania e Macedonia del Nord), da ridurre con riforme processuali, anche volte a stimolare la risoluzione alternativa delle controversie, con l'incremento delle risorse finanziarie e del personale giudiziario e con la digitalizzazione¹⁷. L'accesso

¹³ Com'è noto, si tratta di organi statali indipendenti dall'Esecutivo, normalmente con una composizione mista di membri togati e non togati, che si occupano della nomina e delle carriere dei magistrati, facendo da «cuscinetto» (questo il termine utilizzato dalla relazione) fra i poteri (v. *amplius*, F. Donati, *Dal CSM ai Consigli di Giustizia europei. L'incerta diffusione di un modello costituzionale*, in *Quaderni costituzionali*, 2021, p. 355 ss.).

¹⁴ Per una ricostruzione organica dei profili di contrasto con la *rule of law* delle riforme precedentemente approvate in Polonia e Ungheria, v. L. Montanari, *Il rispetto del principio di rule of law come sfida per il futuro dell'Unione europea*, in *La Comunità Internazionale*, 2020, p. 75 ss.; P. Mori, *La questione del rispetto dello Stato di diritto in Polonia e in Ungheria: recenti sviluppi*, in *federalismi.it*, 2020, n. 8, p. 166 ss.; S. Penasa, *L'amministrazione della giustizia in Ungheria: un sistema istituzionale “bicefalo” di derivazione “democratico-illiberale”*, in *DPCE Online*, 2020, p. 4937 ss.

¹⁵ Il 25 giugno 2024 i rappresentanti dei due principali partiti spagnoli hanno sottoscritto a Bruxelles un apposito accordo per il rinnovo del CGPJ, il cui testo integrale è disponibile [qui](#). Sulla situazione precedente, v. ad esempio S. Ragone, *La “crisi delle nomine” del Consejo General del Poder Judicial al vaglio della Corte EDU (caso Lorenzo Bragado e altri c. Spagna, 2023)*, in *Osservatorio AIC*, 2024, p. 357 ss.

¹⁶ Commissione europea, *Relazione sullo Stato di diritto 2024*, cit., p. 16.

¹⁷ Si evidenzia che il principale indicatore utilizzato dalla Commissione per valutare l'efficacia del sistema giudiziario civile è quello della durata dei processi. A parere di chi scrive, questa centralità dell'indicatore temporale, senza che esso venga controbilanciato da indicatori relativi alla qualità delle decisioni, rischia di incoraggiare riforme attente soltanto alla deflazione del contenzioso, anche a discapito del diritto alla tutela giurisdizionale (art. 24 Cost.,

alla giustizia è reso effettivo anche tramite la possibilità di fruire gratuitamente di un avvocato – recenti riforme sul punto sono state adottate in Lussemburgo, Repubblica Ceca, Spagna, Irlanda e Lituania – e il rispetto della riservatezza degli stessi professionisti¹⁸.

Appare infine interessante evidenziare che, nell'attuale quadro geopolitico, le minacce per il sistema giudiziario possono provenire persino da giudici di altri Stati: tre giudici lituani si sono visti condannare in contumacia da un tribunale di Mosca per aver emesso sentenza sugli eventi del 13 gennaio 1991, quando le forze armate dell'URSS commisero un atto di aggressione contro lo Stato indipendente della Lituania che causò 14 morti e quasi 800 feriti¹⁹.

3. La lotta alla corruzione – L'analisi dei quadri anticorruzione nazionali muove dalla premessa che molti Stati UE si collocano nelle migliori posizioni a livello mondiale delle [classifiche dei Paesi per livello di corruzione percepita](#) ma che, allo stesso tempo, anche nel contesto europeo vi sono casistiche decisamente peggiori (come Bulgaria e Romania, *ranks* 63 e 67 su 180, Ungheria, *rank* 76 su 180, e i “Paesi dell'allargamento”, *ranks* ancora inferiori). Il quadro anticorruzione viene valutato dalla Commissione sotto due aspetti, quello di carattere amministrativo (prevalentemente preventivo) e quello di carattere penale (prevalentemente repressivo).

Sul piano amministrativistico, quasi tutti gli Stati membri sono dotati di piani nazionali anticorruzione, con gradi diversi di incisività. Si diffondono sempre di più la regolazione organica dei conflitti di interesse (da ultimo rivista in Repubblica Ceca e Slovenia), l'adozione di “Codici di condotta” (Belgio, Grecia, Portogallo), l'imposizione di obblighi di trasparenza sulle attività di *lobbying*, come la previa iscrizione ad appositi registri (Germania, Croazia, Finlandia, Cipro, Irlanda, Lituania, Lettonia) e la regolamentazione della pratica delle “porte girevoli”, cioè il passaggio dei funzionari pubblici ad incarichi privati (Germania, Portogallo, Svezia): su tutti questi aspetti, l'Italia appare “ferma” e non si registrano cambiamenti concreti. Si è rafforzato, tuttavia, in attuazione di una direttiva europea, il quadro di protezione degli “informatori” (*whistleblowers*), cioè i soggetti che segnalano casi di corruzione²⁰.

Sul piano del diritto e della procedura penale, si registrano l'estensione delle fattispecie penalmente rilevanti connesse alla corruzione, come ad esempio gli “scambi di influenza”, e l'inasprimento del trattamento sanzionatorio (Austria, Grecia, Croazia, Germania). Fra i casi in controtendenza vi è quello italiano, per la discussa abolizione del

art. 6 CEDU). Per una interessante riflessione sull'impatto degli indicatori, R. Caponi, *Doing Business come scopo del processo civile?*, in *Foro italiano*, 2015, V, c. 10 ss.

¹⁸ Commissione europea, *Relazione sullo Stato di diritto 2024*, cit., pp. 18-19.

¹⁹ European Commission, *Commission Staff Working Document. 2024 Rule of Law Report. Country Chapter on the rule of law situation in Lithuania*, Brussels, 24.7.2024, SWD(2024)815 final, p. 6.

²⁰ [Direttiva \(UE\) 2019/1937 del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2019 riguardante la protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione](#), attuata in Italia con D.Lgs. 10 marzo 2023, n. 24, a cui hanno fatto seguito le Linee guida dell'ANAC sulle procedure per la presentazione e la gestione delle segnalazioni esterne (delibera n. 311 del 12 luglio 2023).

reato di abuso d'ufficio²¹. La Commissione vaglia anche l'adeguatezza delle strutture volte a combattere la corruzione – principalmente le procure, ma anche le amministrazioni finanziarie e le autorità amministrative indipendenti specializzate – e la eliminazione degli “ostacoli” alla effettiva persecuzione dei reati, come i casi delle immunità e l'eccessiva durata dei procedimenti²².

4. La libertà dei *media* – Il capitolo sulla libertà e sul pluralismo dei mezzi di informazione è di notevole complessità, in quanto tocca profili giuridici assai differenziati (dal livello di concentrazione del mercato²³ alla disciplina delle azioni contro i giornalisti) e riscontra situazioni notevolmente diverse fra gli Stati membri: la stessa classifica [Media Pluralism Monitor](#), richiamata dalla Commissione, indica un livello di rischio basso per alcuni Paesi (ad esempio, Paesi del Nord Europa, Austria, Germania) e medio per altri, con picchi di rischio alto in alcuni settori (questo è il caso, ad esempio, dell'Ungheria e dei Paesi dell'allargamento).

Gli aspetti su cui punta la Commissione sono i seguenti: indipendenza ed efficacia delle autorità di regolazione del settore; trasparenza sulla proprietà dei *media*; tutela da indebite pressioni e influenze politiche; accesso alle informazioni; sicurezza dei giornalisti e tutela dalle minacce legali abusive. Per quanto riguarda le autorità di regolazione, in non pochi Paesi si riscontrano elevati rischi di “cattura” politica dei decisori (Ungheria, Slovenia, Croazia, Bulgaria, Polonia, Serbia e Albania). Un altro strumento di pressione indebita della politica sull'informazione è senza dubbio quello del finanziamento, distribuito con criteri poco trasparenti²⁴.

Oggetto di particolare attenzione sono le condizioni di lavoro dei giornalisti, che vedono messa in pericolo la loro sicurezza – talora protetta in modo insufficiente dalla legislazione o dalla prassi degli Stati membri – e sono sottoposti ad azioni legali strategiche, di carattere vessatorio, per scoraggiarne l'azione (*Strategic Lawsuit Against Public Participation* – SLAPP). L'UE è appena intervenuta in materia con un regolamento (c.d. [European Media Freedom Act](#)) e una direttiva²⁵, ma le relative disposizioni entreranno in vigore rispettivamente nel 2025 e nel 2026.

²¹ Commissione europea, *Relazione sullo Stato di diritto 2024*, cit., pp. 20-22.

²² Nel caso italiano, viene evidenziato il rischio che le riforme in discussione sulla prescrizione riducano il tempo a disposizione per i procedimenti giudiziari anche relativi a casi di corruzione: European Commission, *Commission Staff Working Document. 2024 Rule of Law Report. Country Chapter on the rule of law situation in Italy*, Brussels, 24.7.2024, SWD(2024)812 final, p. 18.

²³ Il rapporto fra concentrazioni e libertà dei *media* è un aspetto su cui anche il diritto *antitrust* può essere utilizzato dalla Commissione come strumento di protezione dello Stato di diritto, come mostrato da C.J. Cseres, *The Role of Competition Law in Defending Rule of Law Values in EU*, in C. Fasone, A. Dirri, Y. Guerra (eds.), *op. cit.*, p. 261 ss.

²⁴ Commissione europea, *Relazione sullo Stato di diritto 2024*, cit., pp. 29-31.

²⁵ Regolamento (UE) 2024/1083 del Parlamento e del Consiglio dell'11 aprile 2024 che istituisce un quadro comune per i servizi di media nell'ambito del mercato interno e che modifica la direttiva 2010/13/UE (regolamento europeo sulla libertà dei media). Secondo la relazione, il regolamento «prevede disposizioni volte a garantire il funzionamento indipendente dei media del servizio pubblico e la disponibilità di risorse finanziarie per l'adempimento della loro missione di servizio pubblico. Impone inoltre agli Stati membri di rispettare l'effettiva libertà e indipendenza editoriale dei fornitori di servizi di media nell'esercizio delle loro attività professionali». Direttiva (UE) 2024/1069 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 aprile 2024, sulla protezione delle persone attive nella partecipazione

In questo campo, il caso italiano non si differenzia in positivo: la Commissione critica l'efficacia del sistema di *governance* della RAI rispetto all'obiettivo della sua indipendenza (alla luce della «prassi ormai consolidata di riorganizzare le posizioni apicali della RAI basandosi sull'equilibrio dei poteri politici risultante dalle tornate elettorali»²⁶) e l'inadeguata protezione dei giornalisti da azioni legali abusive²⁷. La relazione riporta anche le critiche ricevute dalle riforme volte a impedire la pubblicazione delle intercettazioni e delle ordinanze di custodia cautelare per tutelare la riservatezza (e la presunzione di innocenza) degli indagati, ma dà conto anche della risposta del Governo, che le ritiene proporzionate.

5. Il bilanciamento dei poteri – L'ultima parte della Relazione raccoglie “altre questioni istituzionali connesse al bilanciamento dei poteri”: si tratta di una sezione eterogenea, nella quale la Commissione espone le proprie osservazioni non solo sui “poteri dello Stato”, ma anche sul ruolo dei difensori civici, delle istituzioni poste a tutela dei diritti umani e degli attori della società civile.

Per quanto riguarda il Legislativo, vengono evidenziate positivamente le aperture alla partecipazione dei cittadini nel procedimento. Le critiche si appuntano, invece, su quelle procedure (o su quelle prassi) che accelerano i tempi di discussione, precludendo una partecipazione effettiva e marginalizzando la stessa rappresentanza parlamentare²⁸: assieme ad altri (Francia, Estonia, Slovacchia, Albania e Macedonia del Nord), è questo il caso dell'Italia, per la nota tendenza all'abuso della decretazione d'urgenza²⁹. Una questione del tutto peculiare è quella della legge sull'amnistia approvata in Spagna a favore dei politici che avevano reso possibile il *referendum* per l'indipendenza della Catalogna: la legge, che cancella i gravi reati per cui essi erano stati definitivamente condannati dal *Tribunal Supremo* (oltre alla responsabilità civile, contabile e amministrativa), è stata approvata con procedimento accelerato³⁰, riflettendo un accordo politico fra il Presidente Sánchez e i partiti indipendentisti rappresentati nel Parlamento nazionale³¹.

pubblica da domande manifestamente infondate o procedimenti giudiziari abusivi («azioni legali strategiche tese a bloccare la partecipazione pubblica»), su cui v. P. Mazza, *La Direttiva UE 1069/2024 (meglio nota come anti-SLAPP): ovvero, il diritto processuale civile al servizio della “partecipazione pubblica”. Un commento a prima lettura*, in *Il diritto processuale civile italiano e comparato*, 2024, p. 680 ss.

²⁶ European Commission, *Commission Staff Working Document. 2024 Rule of Law Report. Country Chapter on the rule of law situation in Italy*, cit., p. 27, nota 205.

²⁷ Commissione europea, *Relazione sullo Stato di diritto 2024*, cit., pp. 32-33.

²⁸ Ivi, p. 34.

²⁹ European Commission, *Commission Staff Working Document. 2024 Rule of Law Report. Country Chapter on the rule of law situation in Italy*, cit., pp. 35-36, che evidenzia che circa il 50% delle leggi adottate dal Parlamento consiste in conversioni di decreti legge (del resto, il fenomeno è ben noto alla dottrina, v. da ultimo C. Antonucci, *Abuso della decretazione d'urgenza e “monocameralismo alternato” nell'evoluzione della giurisprudenza costituzionale*, in *federalismi.it*, 2024, n. 12). Al contrario, viene presentato in modo abbastanza positivo il progetto di riforma costituzionale sul premierato, in quanto «volto a garantire una maggior stabilità del governo italiano», anche se il capitolo relativo all'Italia dà conto anche delle critiche provenienti dall'Associazione Italiana dei Costituzionalisti.

³⁰ European Commission, *Commission Staff Working Document. 2024 Rule of Law Report. Country Chapter on the rule of law situation in Spain*, Brussels, 24.7.2024, SWD(2024) 809 final, pp. 35-36.

³¹ Sul contesto e sull'iter di approvazione della legge, v. C. Vidal Prado, *Editoriale. L'investitura del nuovo governo in Spagna: amnistia e stato di diritto*, in *federalismi.it*, 2023, n. 29; D. Camoni, *Il progetto di legge di amnistia per il movimento indipendentista catalano: riconciliazione o rottura della Costituzione spagnola?*, in *Diritti comparati*,

Nonostante il potere giudiziario sia oggetto di un'apposita sezione, la Commissione ritorna qui specificamente sulla situazione delle Corti "di vertice" (supreme e costituzionali): l'ampliamento delle vie di accesso alla giustizia costituzionale è valutato positivamente (Bulgaria, Lituania), ma esso può anche generare un sovraccarico di lavoro per le Corti, che impedisce di concentrarsi sulle questioni più importanti e che giustifica una riflessione sul trasferimento di alcune competenze ai giudici comuni (Slovenia).

Come anticipato, nella prospettiva di un concetto ampio di "bilanciamento dei poteri", assumono rilievo anche disciplina e funzionamento degli organismi indipendenti di garanzia dei diritti e il ruolo delle organizzazioni della società civile. Quanto al primo aspetto, solo quattro Paesi, fra i quali l'Italia, non hanno ancora istituito una *National Human Rights Institution*, mentre gli altri presentano un panorama differenziato, fra quelli che potenziano le competenze e la struttura organizzativa di queste istituzioni (Bulgaria, Cipro, Lituania, Polonia, Svezia) e quelli in cui le stesse continuano a scontrarsi con ostacoli relativi alla loro indipendenza (Ungheria), alle proprie regole di funzionamento o, più frequentemente, faticano a ottenere un seguito concreto alle proprie raccomandazioni (Croazia, Serbia, Montenegro). Per quanto riguarda le organizzazioni della società civile, pur all'interno di un quadro normativo favorevole alla loro costituzione, si registrano – in continuità con le precedenti relazioni – casi di restrizioni legali, mancanza di finanziamenti e attacchi fisici e verbali³².

Merita un cenno, infine, per il suo rilievo geo-politico, l'attenzione della Commissione per le attività "di contrasto dell'influenza straniera" compiute dagli Stati membri³³. Si ritiene concreto il pericolo per la democrazia e lo Stato di diritto rappresentato dall'ingerenza di governi stranieri che tentano di manipolare l'opinione pubblica, ma – al contempo – si richiama l'attenzione sulla necessità di mantenere le risposte normative nell'alveo dei diritti fondamentali e del principio di proporzionalità. Nel caso ungherese, la lotta all'influenza straniera è divenuta persino uno strumento per reprimere le organizzazioni della società civile che non seguono l'ideologia governativa³⁴.

6. Alcune considerazioni complessive – La lettura della relazione stimola alcune riflessioni più ampie sul rapporto fra tale strumento e la protezione dello Stato di diritto nell'UE, che qui possono essere soltanto accennate. In primo luogo, la stessa struttura della relazione – basata sui quattro pilastri sopra analizzati – riflette una concezione dello Stato di diritto incentrata sulle garanzie istituzionali della legalità (indipendenza ed efficienza del sistema giudiziario, imparzialità dell'amministrazione pubblica) e del

23.4.2024; L. Frosina, *Le sfide della riconciliazione politica e della rigenerazione democratica in Spagna*, in *Nomos*, 2024.

³² Nel caso ungherese, si evidenziano in particolare le campagne di delegittimazione mirate nei confronti di alcuni giornalisti «frequently labelled 'foreign agents', 'mercenaries' and 'traitors'»: European Commission, *Commission Staff Working Document. 2024 Rule of Law Report. Country Chapter on the rule of law situation in Hungary*, Brussels, 24.7.2024, SWD(2024)817 final, p. 30.

³³ Commissione europea, *Relazione sullo Stato di diritto 2024*, cit., p. 39.

³⁴ Si pensi all'Ufficio per la tutela della sovranità in Ungheria, oggetto di un [parere](#) della Commissione di Venezia e di una procedura d'infrazione a livello UE. Secondo una [nota](#) di *Transparency International Hungary*: «this law serves the intention of the government to intimidate citizens and civil organizations that are critical of the government».

pluralismo politico (libertà dei media, equilibrio dei poteri). Il Parlamento europeo ha criticato il fatto che si tratta di una concezione più ristretta di quella seguita, ad esempio, dalla Commissione di Venezia, in quanto non tiene in considerazione «la prevenzione dell'abuso di potere, l'uguaglianza di fronte alla legge e la non discriminazione»³⁵.

La Relazione offre senz'altro un'elevata quantità di informazioni sulle azioni intraprese dall'Unione per promuovere il rispetto dello Stato di diritto, ma non si spinge a dare valutazioni d'insieme sullo “stato di salute” – s'intende, sul grado di effettività – dei valori fondanti dell'Unione negli Stati membri, pur rimarcando che «il rispetto dello Stato di diritto non possa mai essere dato per scontato»³⁶. Il documento è caratterizzato da un tono tecnico, burocratico, piuttosto che politico: predilige il resoconto di miglioramenti e criticità di carattere settoriale alle letture complessive. Non sono stati accolti, inoltre, gli stimoli provenienti dalla dottrina – ma anche da Istituzioni UE, quali la Corte dei conti – a rendere la relazione uno strumento di trasparenza sull'utilizzo di tutti i meccanismi del *rule of law toolbox*, dando ad esempio ragione della scelta del mancato utilizzo, in taluni casi, dei meccanismi di condizionalità finanziaria di carattere generale o settoriale a protezione dello Stato di diritto³⁷.

Invero, la Commissione sembra puntare soprattutto sul dialogo continuo con i Governi nazionali a partire dalle raccomandazioni contenute nei singoli capitoli nazionali, che vengono costantemente riproposte all'interno dei procedimenti gestiti dalla Commissione stessa (si pensi, ad esempio, al Semestre europeo, ai fondi europei, etc.).

Novembre 2024

³⁵ [Risoluzione del Parlamento europeo del 28 febbraio 2024](#). Relazione sulla relazione sullo Stato di diritto 2023 della Commissione, punto 82.

³⁶ Commissione europea, *Relazione sullo Stato di diritto 2024*, cit., p. 40.

³⁷ Si consenta il rinvio a F.E. Grisostolo, *Un “bilancio” di tre anni di applicazione del Regolamento di condizionalità per la protezione del bilancio dell'Unione da violazioni dello Stato di diritto*, in *La Comunità Internazionale*, 2024, p. 313 ss.

Charting a Course for Cooperation: The Potential of India and the EU in Combating Houthi Piracy

Alessandro Bassetti

Graduate Student from the London School of Economics, LSE

1. *Introduction* – In today’s interconnected world, the accessibility and navigability of maritime trade routes are crucial for economic development and the security of supply chains. A tumultuous international arena has made the fragility of the trading system come to the surface, underlying the necessity of continuous effort to ensure the free flow of resources and services. If we look at recent years, many have been the upheavals that have threatened the world economic trade-based system: the COVID-19 pandemic lockdowns, the container ship Ever Given getting stuck in the Suez Canal¹², the blockade of Black Sea navigation after Russia invaded Ukraine³, the attacks on ships passing through the Red Sea in the context of the Gaza crisis, to name a few in the recent years. Alongside these severe, albeit contingent, challenges stand the ever-present problem of piracy, especially in strategic chokepoints that trading vectors cannot avoid. Efforts to combat sea piracy along the eastern coast of Africa and the northwestern areas of the Indian Ocean have been ongoing for years, at least since the Somali civil war of 2006 – 2009 led to an increase in buccaneering activities⁴, but the current confrontation between Israel and Hamas, and the broader effects this had region-wide, might bring the tackling of piracy issue back on top of the political agendas in countries. As we have reached one year of confrontation, the situation is not close to any quick resolution, as Israel has scaled up on its efforts to neutralise Iranian proxies and all its hostile forces within the wider region.

The present paper aims to argue for the opportunity presented by the current situation in the Red Sea to strengthen the cooperation between the European Union, its member states, and other international actors, with a specific focus on India. The escalation in the Red Sea allows the EU to approach India in order to jointly tackle the challenge of protecting trade routes while simultaneously strengthening the capabilities of operating together in matters of maritime warfare against a force to be reckoned with. Such an operation would intertwine elements of counter-piracy efforts, coupled with more sophisticated manoeuvres to face a well-equipped paramilitary force and sophisticated and contentious diplomatic tightrope. On the one hand, closer cooperation between India and the EU can lead to decisive results against the resurgence of piracy along the eastern coasts of Africa and in retaliation to Houthis’ disruption of free trade. On the other, a long-term approach suggests taking advantage of the current state of things with the

¹ Braw, Elizabeth. “What the Ever Given taught the World”, *Foreign Policy*, November 10, 2021. <https://foreignpolicy.com/2021/11/10/what-the-ever-given-taught-the-world/>.

² Yee, Vivian & Glanz, James. “How One of the World’s Biggest Ships Jammed the Suez Canal”, *The New York Times*, July 19, 2021. <https://www.nytimes.com/2021/07/17/world/middleeast/suez-canal-stuck-ship-ever-given.html>.

³ European Council, “Ukrainian grain exports explained”, February 08, 2024. <https://www.consilium.europa.eu/en/infographics/ukrainian-grain-exports-explained/>.

⁴ Daniels, Christopher L. “Somali Piracy and Terrorism in the Horn of Africa”, *Global Flashpoints: A Scarecrow Press Series*. Lanham, MD: Scarecrow Press, 2012; Johnson, La’ Nita M. “The consequences of Somali piracy on international trade”, *Global Tides* 8.1 (2014): 5.

perspective of developing shared capabilities with a pivotal partner in the Indo-Pacific Ocean against the Chinese presence and activism.

2. *The current state of the Red Sea*⁵ – The conflict that erupted between Israel and Hamas at the end of 2023 had understandably widespread repercussions throughout the region and prompted the Houthis to react in support of their ally, Hamas, by initially targeting all ships related to Israel passing through the southern Red Sea⁶. This retaliatory action soon expanded to include attacks on all Western-affiliated vessels and even from non-Western nations, including India⁷. The first recorded attack took place on November 19th when military units dropped from a helicopter and seized control of the carrier ship *Galaxy Leader*⁸. Following this initial event, there were 18 more attacks on commercial vessels in December 2023 alone. These incidents have continued to be a problem in 2024, resulting in delays, increased supply chain prices, and heightened international tensions.

The countries most affected by the attacks responded with force. In December 2023⁹, the US launched the Combined Maritime Forces (CMF) Op. Prosperity Guardian, to which several countries have since joined, including Australia, Canada, Sri Lanka, Singapore, and the United Kingdom¹⁰. The mission set out with the primary goal of safeguarding the maritime routes under threat. Still, it also entails the possibility of striking inland targets to disrupt the more extensive military infrastructure of the Houthis that serve as platforms for the attacks¹¹. Many European countries have decided to collaborate with Prosperity Guardian, including Denmark, Greece, and the Netherlands. In contrast, the EU as a unit and its major countries have not entertained the same idea and refrained from joining.

On the contrary, Brussels decided to publicly distance itself from the US-led operation against the Houthis, especially from its more explicitly aggressive aspects, as some European governments perceive the risk of escalating tensions in the fragile

⁵ Data regarding attacks on ships by the Houthis have been gathered through ACLED's Yemen Conflict Observatory: <https://acleddata.com/yemen-conflict-observatory/red-sea-attacks-dashboard/>.

⁶ Al-Jazeera, "Yemen's Houthis warn they will target all Israel-bound ships in the Red Sea", December 9, 2023: <https://www.aljazeera.com/news/2023/12/9/yemens-houthis-warn-they-will-target-all-israel-bound-ships-in-red-sea>. Staff, Toi. "In escalation, Houthis vow to target all Israel-bound ships in the Red Sea", *The Times of Israel*, December 9, 2023. <https://www.timesofisrael.com/in-escalation-houthis-vow-to-target-all-israel-bound-ships-in-red-sea/>.

⁷ Mongilio, Heather. "U.S. 5th Fleet CO: Houthi Strikes Not Just Targeting Israel-Affiliated Ships", *U.S. Naval Institute News*, January 4, 2024. <https://news.usni.org/2024/01/04/u-s-5th-fleet-co-houthi-strikes-not-just-targeting-israel-affiliated-ships>.

⁸ Compare data from [www.VesselFinder.com](https://www.vesselfinder.com/vessels/details/9237307): <https://www.vesselfinder.com/vessels/details/9237307>. "Yemen's Houthi rebels seize cargo ship in Red Sea and call Israeli vessels 'legitimate targets'", *The Guardian*, November 20, 2023. <https://www.theguardian.com/world/2023/nov/20/yemen-houthi-rebels-seize-cargo-ship-galaxy-leader-red-sea-israel>.

⁹ Statement from Secretary of Defence Lloyd J. Austin III: <https://www.defense.gov/News/Releases/Release/Article/3621110/statement-from-secretary-of-defense-lloyd-j-austin-iii-on-ensuring-freedom-of-n/>.

¹⁰ Press Releases from the UK Government: <https://www.gov.uk/government/news/hms-diamond-joins-new-international-task-force-to-protect-shipping-in-the-red-sea>. Press Release from the Canadian Government: <https://www.canada.ca/en/department-national-defence/news/2023/12/canada-to-participate-in-united-states-led-operation-prosperity-guardian.html>.

¹¹ Joint Statement From Australia, Bahrain, Canada, the Netherlands, United Kingdom and United States on Additional Strikes Against the Houthis in Yemen: <https://www.defense.gov/News/Releases/Release/Article/3652435/>.

regional context¹². The EU operation, named EUNAVFOR Aspides, has had initial contributions from seven member states: Italy, Belgium, Denmark, France, Germany, Greece, and Spain, and others joined later¹³, and does not involve participating in strikes against the Houthis on the Yemenite territory. Operation Aspides participants and equipment will only operate at sea with a mandate for escort, patrol, surveillance, and interception along the trade routes. The mission, which for now has been given a yearly mandate, is expected to continue even after the precedent-scheduled finish date of 19 February 2025 due to the persistent state of belligerence in the region.

Similarly to the EU's approach, India did not join forces under the US' aegis of Op. Prosperity Guardian, but that should not be read as a lack of involvement. Delhi has nevertheless been heavily interested in the evolving situation within the Red Sea since the onset of the crisis. It was dragged into the main centre of the conflict when the commercial ship M V Chem Pluto was targeted on December 23rd, 2023¹⁴. The vessel was subjected to a heavy attack dealt via drones and managed to reach Mumbai and its final destination in Mangalore. In response to this incident, India has decided to deploy an impressive force of warships east to the Red Sea and the Bab al-Mandab Strait to provide security against pirate activities¹⁵, investigating over 250 vessels in the following months. As Western powers have focused on attacks by Yemen's Iran-backed Houthis within the Red Sea, India has been playing a much more complex political game, trying not to alienate the sympathies of "third world" countries and those who perceive the Western intervention as a post-colonial to defend their regional post watch in Tel Aviv, while simultaneously guaranteeing the vital free movement of vessels through the Red Sea. Furthermore, India is playing a crucial role in filling the security gap left by the shifting in the US and EU along the coasts of Somalia. The hijacking of the Maltese-flagged bulk carrier MV Ruen has become the first successful attack along the Somali coastline since 2017. And, to better understand the central role that the Indian security forces have taken up as security providers, it is sufficient to say that Indian naval commandos eventually carried out the liberation of the Ruen¹⁶. Since December, Indian

¹² Allard, Léonie & Bianco, Cinzia & Droin, Mathieu. "With Operation Aspides, Europe is charting its own course in and around the Red Sea", *Atlantic Council* March 07, 2024. <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/new-atlanticist/with-operation-aspid-es-europe-is-charting-its-own-course/>. Uysal, Selin. "The EU's New Red Sea Naval Mission: Implications and Challenges", *The Washington Institute for Near East Policy* February 16, 2024. <https://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/eus-new-red-sea-naval-mission-implications-and-challenges#:~:text=Aspides%20will%20complement%20the%20existing.area%20under%20their%20national%20commands>.

¹³ EUNAVFOR Operation Aspides official webpage: <https://www.eeas.europa.eu/eunavfor-aspid-es-en?s=410381>.

¹⁴ Peri, Dinakar. "Initial assessment of merchant vessel Chem Pluto indicates a drone attack: Navy", *The Hindu*, December 26, 2023. <https://www.thehindu.com/news/national/initial-assessment-of-merchant-vessel-chem-pluto-indicates-a-drone-attack-navy/article67674759.ece>. Shipping telegraph. "Preliminary probe of tanker Chem Pluto reveals drone attack", *Shipping Telegraph*, December 27, 2023. <https://shippingtelegraph.com/ship-accidents/preliminary-probe-of-tanker-chem-pluto-reveals-drone-attack/>.

¹⁵ Kaushik, Krishn. "India deploys unprecedented naval might near Red Sea to rein in piracy", *Reuters*, January 31, 2024. <https://www.reuters.com/world/india-deploys-unprecedented-naval-might-near-red-sea-rein-piracy-2024-01-31/>. Ethirajan, Anbarasan. "India deploys three warships to Arabian Sea after attack on tanker", *BBC News*, December 26, 2023. <https://www.bbc.com/news/world-asia-india-67822247>.

¹⁶ Lariosa, Aaron-Matthew. "Indian Navy Commandos Take Control of Pirate Ship in Airborne Raid", *U.S. Naval Institute*, March 18, 2024. <https://news.usni.org/2024/03/18/indian-navy-commandos-take-control-of-pirate-ship-in-airborne-raid#:~:text=In%20a%20joint%20feat%2C%20the,35%20Somali%20pirates%20to%20surrender>.

naval ships have acted as first responders to at least 17 incidents where pirates have hijacked vessels in the Red Sea¹⁷.

3. *The Premises of Indo-European Cooperation* – In the following paragraphs, proposals and objectives will be made regarding the possibilities of creating more structured cooperation in the fight against pirate-led operations in the Red Sea between the EU, its members, and India. It is thus important to contextualise these possible developments within the broader collaboration between the two polities over the last decades. The bilateral relation between the EU and India has experienced over the years a continuous process of deepening: trade and economic cooperation became political dialogue at the ministerial level in 1994, then it evolved into a summit-level meeting in the early 2000s and found its highest moment in 2004 when a strategic partnership was established¹⁸. Among the latest developments are, on the other hand, the India-Middle East-Europe economic corridor that Delhi launched while chairing the G20 in 2023 and, on the other, the “EU-India Strategic Partnership: A Roadmap to 2025” that jointly depicts a roadmap to guide coordinated actions aimed at strengthening the EU-India Strategic Partnership.¹⁹ The said partnership has been designed as an ambitious plan to enhance multiple areas of cooperation, including maritime security cooperation. As it is obvious, the relations between the EU and India have revolved around the pivotal role of the Indo-Pacific, and the EU has outlined on its part a series of documents to define its priorities towards the area. The EU Maritime Security Strategy (EUMSS) (2014), Enhanced Security Cooperation in and with Asia (2018), a New Strategy on India (2018), and the Strategy for Cooperation in the Indo-Pacific (2021) are all documents and projects that want to make Europe a player in the Indo-Pacific area in the next decades.

Despite the progressive results obtained at the diplomatic level, operational results have been achieved at a slower rate, and the first joint fleet exercise, held in the Gulf of Guinea, dates only to October 2023²⁰. The exercise followed the third EU-India Maritime Security Dialogue meeting that had happened in Brussels previously. During the exercise, the Indian Navy’s INS Sumedha, an Offshore Patrol Vessel, was joined by three EU Member States’ ships in the Gulf of Guinea: The Italian Navy Ship ITS Foscari, the French Navy Ship FS Ventôse, and the Spanish Navy Ship Tornado in a simulated operation that aimed at strengthening shared capabilities and the possibility of cooperating in conflict areas. The joint exercise was the first of its kind but not the first time the two navies had worked together in a similar scenario. In 2008, the European

¹⁷ Rajvanshi, Astha. “India Is Walking a Diplomatic Tightrope in the Red Sea Conflict” *Time*, February 2, 2024. <https://time.com/6622151/india-yemen-houthis-iran-red-sea/>.

¹⁸ Delivorias, Angelos. “International Agreements in Progress - EU-India free trade agreement”, *European Parliament Research Centre*, January 9, 2024. [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI\(2024\)757588#:~:text=Following%20the%20EU%20India%201994,%E2%82%AC115.4%20billion%20in%202022](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI(2024)757588#:~:text=Following%20the%20EU%20India%201994,%E2%82%AC115.4%20billion%20in%202022). “India-European Union Bilateral Relations”, *Embassy of India to Belgium, Luxembourg and the European Union*, September 30, 2023. <https://indianembassybrussels.gov.in/index.php>.

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ Press and Information team. “EU and India carry out joint naval exercise in the Gulf of Guinea” *EU Delegation to Ghana*, November 6, 2023. https://www.ceas.europa.eu/delegations/ghana/eu-and-india-carry-out-joint-naval-exercise-gulf-guinea_en#:~:text=On%202024%20October%2C%20India%20and,on%205%20October%20in%20Brussels.

Union and India deployed the European Naval Force (EUNAVFOR) and the Indian Navy to the Gulf of Aden to enhance counter-piracy efforts in the region²¹, as the growing issue along the East African coast caught the attention of leaders worldwide. Operation Atalanta has indeed been a forum where exercises could be carried out on different scales and helped the fleets familiarise themselves with their operational capabilities and structures.

When considering the connections between India and Europe, it is also essential to take into consideration the partnerships between India and the member states, as they can play an important role in facilitating the development of relations for the EU as a whole. When considering the most significant countries of the communitarian bloc, we see that Italy has, in recent years, significantly changed its stance towards India after years of tepid, if not outright cold, relations²². The two countries are since October 2023 linked by a defence cooperation agreement to promote collaboration in various defence domains such as security and defence policy, R&D, military education, maritime domain awareness, sharing of defence information, and industrial cooperation, including co-development, co-production, and setting up of joint ventures. Furthermore, Italy also participated with its flagship *Cavour* in a joint exercise with the Indian aircraft carrier *Vikramaditya*²³ last October as part of its journey through many allied countries in the Indo-Pacific. Simultaneously, France has also strengthened ties with India due to its exposition in the Pacific Ocean via its *Territoires d'outre-mer*. The July 14th Celebration with the invitation of Indian PM Minister Modi, other than sending a powerful propagandistic message, set the perfect stage for the launch of the *India-France Indo-Pacific Roadmap* that followed the 2018 *Joint Strategic Vision of India-France Cooperation in the Indian Ocean Region*²⁴.

4. *The positive momentum* – A fruitful background of previous relations constitutes a sound basis for the further development this essay advocates. Both European and Indian fleets are contemporaneously present along the coasts of Yemen to fight against the common enemy of the Houthi pirates, and certain levels of cooperation are expected and would necessarily imply the need or willingness to further developments. What makes the current situation different, and potentially more intriguing, is a series of concurrent elements that make a more structured and long-term partnership possible and desirable.

The most decisive being that the political consensus in Brussels and Delhi is pushing for the respective polities to strengthen their international stance. In Brussels, the process of making Europe a stronger actor in the global arena has been long and slow but sharpened over the last few years. It was during her speech in the European Parliament Plenary and the presentation of her Executive, that Ursula Von der Leyen revealed how

²¹ Press Release from EEAS, June 21, 2021: https://www.eeas.europa.eu/eeas/eu-india-joint-naval-exercise-0_en.

²² Cristiani, Dario. "A New Chapter in India-Italy Relations?", *The Diplomat*, March 8, 2023. <https://thediplomat.com/2023/03/a-new-chapter-in-india-italy-relations/>.

²³ Leoni, Riccardo. "Così il Cavour combatte la pirateria. L'addestramento con l'India", *Formiche*, October 7, 2024. <https://formiche.net/2024/10/portaerei-cavour-in-addestramento-con-marina-indiana/#content>.

²⁴ Press Release from the Indian Government, July 14, 2023: https://www.mea.gov.in/bilateral-documents.htm?dtl/36799/IndiaFrance_IndoPacific_Roadmap.

she intended the Commission to lead the European Union in a renewed effort to be a geopolitical actor²⁵. Indeed, the crises that have shocked the core of the international order through her first mandate have forced Europe to acknowledge its previous shortcomings and tackle them openly. Countless have been remarks made by national and European prominent figures regarding the necessity of creating and reinforcing the core of a joint force for Europe. Italy's President of the Republic, Sergio Mattarella, is among the last to reiterate the concept during his visit to Poland²⁶. And it was the Mario Draghi Report on the future of European competitiveness²⁷ that tackled the issue between Strasbourg and Brussels. The road ahead for Europe to develop a common security structure is steep, and it should initially revolve heavily around internal organisation. Still, it could not overlook the role and the ambitions of the European Union and its strategic relationships.

Even when looking more in detail at the progress in maritime security in the Indian Ocean, the European Council's 2021 "EU Strategy for Cooperation in the Indo-Pacific" emphasised the "intense geopolitical competition" in the region and its potential negative impact on trade and supply chains²⁸, while the CRIMARIO initiatives I and II²⁹ implemented maritime safety and security measures in the Indian Ocean region by assisting coastal nations in improving maritime situational awareness. This support includes developing information-sharing networks, web-based incident management, inter-agency workshops, training, and capacity building that should make Europe more adaptable to play a role in such a strategic area. Even the already mentioned Operation Atalanta has among its objectives that of enhancing the European CSDP and diplomatic priorities in the northwest segment of the Indo-Pacific³⁰. During the operations of Atalanta, a dialogue was indeed established with other navies operating in the area such as those of India, Japan, and China³¹.

Simultaneously, India is also in the process of revamping its strategic ambitions, fuelled by the country's economic growth, Modi's personal strategic understanding, and the Chinese's growing assertiveness. Especially at sea, India has historically been a relatively less active power compared to competitors. However, under Prime Minister Modi's leadership, the country has actively sought to expand its role in maritime security, thus signalling to Beijing that India will not remain passive as the People's Liberation

²⁵ Speech by President-elect von der Leyen in the European Parliament Plenary on the occasion of the presentation of her College of Commissioners and their programme: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/speech_19_6408.

²⁶ ANSA Editorial Team. "Mattarella: 'È indifferibile la creazione di una Difesa comune europea'", *ANSA*, October 11, 2024. https://www.ansa.it/sito/notizie/politica/2024/10/11/mattarella-e-indifferibile-la-creazione-di-una-difesa-comune-europea_b7bd5b36-da27-4e44-bd95-4ade943c357b.html.

²⁷ Draghi, Mario. "The future of European competitiveness – A competitiveness strategy for Europe". https://commission.europa.eu/topics/strengthening-european-competitiveness/eu-competitiveness-looking-ahead_en.

²⁸ EU Strategy for Cooperation in the Indo-Pacific - Council conclusions, April 16, 2021. <https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-a-stronger-europe-in-the-world/file-indo-pacific-strategy#:~:text=The%20Council%20Conclusions,human%20rights%20and%20international%20law>.

²⁹ Crimario Mission Website: <https://www.crimario.eu/>.

³⁰ EUROPEAN UNION NAVAL FORCE SOMALIA Military Operation Atalanta Mission Website: https://www.eeas.europa.eu/eu-navfor-somalia/european-union-naval-force-somalia-military-operation-atalanta_und_en.

³¹ Lahiri, Saaz. "A Critical analysis of the European Union's key maritime security engagements in the Indian Ocean" *National Maritime Operation*, April 17, 2024. <https://maritimeindia.org/a-critical-analysis-of-the-european-unions-key-maritime-security-engagements-in-the-indian-ocean/>.

Army Navy enhances its global presence. To give a measure of the current efforts from Delhi, suffice to say that 50 between ships and submarines are under construction to strengthen capabilities³². Security concerns had already surfaced within the Indian military establishments over ten years ago and had led to a detailed strategy document released in 2015. Titled “Ensuring Secure Seas: Indian Maritime Security Strategy”³³, this document articulates India’s maritime security objectives, which include protecting territorial integrity and sovereignty against maritime threats, ensuring the safety of Indian citizens and goods at sea, safeguarding resources within the maritime domain, promoting peace and stability in India’s Maritime Zones (MZI) and areas of interest, and preserving national interests in maritime affairs³⁴. The current situation in Yemen and in the Red Sea tackles Indian interests in a complex, multi-faced way. The economic concern is significant, as most of the country’s trade goes through the Red Sea. Since the conflict began, India has faced significant shipping delays³⁵, including threats to cargo vessels, rising container shipping rates, and exporters hesitating to ship goods through the Red Sea. It is the coupling of short-term economic pressures and long-term strategic needs that makes it reasonable for India to willingly participate in a project to create a more solid security architecture in the western Indian Ocean and further with the European Union.

5. *Framing the issue is key* – While the previously underlined elements create a good basis for cooperation, we must not fall into the trap of believing that working together against the Houthis is easily achievable. And this is because of the high political saliency involved. This issue is intertwined with the broader conflict between Israel, Hamas, and their neighbours in the Middle East, thus with one of the most divisive aspects of international relations and a constant issue of divisions among international and national public opinions.

In the recent mission launched by the USA, Prosperity Guardian, it has been noted that many countries, including India and many in the EU, chose not to participate. And this decision was largely due to the mission’s aggressive nature, which includes the potential for targeting land-based objectives, a movement that many countries decided would have exposed them politically. Particularly, the Mission EUNAVFOR Aspides, despite having been wielded under EU banners, is a compromise that emerged from the willingness of some countries to take action and others to maintain a conciliatory stance. The risks associated with the American strategy are evident and lie in the sentiments of enmity that could rise among those countries that sympathise with the Palestinian cause and would perceive a direct intervention in Yemen as a post-colonial effort by Western powers. In this sense, the scarce participation from non-western countries in Prosperity

³² Ministry of Defence of India FAQ: <https://mod.gov.in/faqs/q-1-what-are-current-force-levels-indian-navy-what-are-ongoing-projects-what-steps-are-being>.

³³ Ensuring Secure Seas: Indian MARITIME Security Strategy. https://bharatshakti.in/wp-content/uploads/2016/01/Indian_Maritime_Security_Strategy_Document_25Jan16.pdf.

³⁴ Lahiri, Saaz. “A critical analysis of the EU’s key maritime security engagements in the Indian Ocean”, *National Maritime Foundation*, April 17, 2024. <https://maritimeindia.org/a-critical-analysis-of-the-european-unions-key-maritime-security-engagements-in-the-indian-ocean/>.

³⁵ Rajvanshi, Astha. “India Is Walking a Diplomatic Tightrope in the Red Sea Conflict”, *Time*, February 2, 2024. <https://time.com/6622151/india-yemen-houthis-iran-red-sea/>.

Guardian directly relates to countries' willingness to maintain a balanced approach in the Middle Eastern struggle.

A real European action shall take into account the positions of the 27 and cannot fathom a direct intervention on Yemenite soil that would be overly divisive. This understanding leads to the conclusion that any joint action, be it with India or other nations, against the Houthis threatening the trade flow would have to be brought out only at sea. On the one hand, Operation Aspides already offers the framework of action with its clear mandate of accompanying vessels, ensuring maritime awareness, and protecting against multi-domain attacks at sea³⁶. The non-political nature of the mandate does not imply an intervention, albeit peripheral, to what is happening between Israel and Hamas, but finds its basis in UN Security Council Resolution 2272³⁷ and international maritime law. The objective for Europeans is to de-escalate tensions and alleviate members' concerns by showcasing their divergence from the U.S. approach, which is deemed escalatory. By framing the operation as an anti-piracy one, Europe could avoid internal splits, promote an operation with excellent prospects of success, and use the present situation to promote its security agenda.

Diplomatic finesse is necessary to persuade international partners. Despite Washington's invitation, India did not participate in Prosperity Guardian. Delhi's decision lies in a variety of reasons, but one of the most important is the diplomatic ties that link India with Iran³⁸, one of the main stakeholders in the conflict. Ties between the countries are historically deep: the two countries shared a border until 1947 and continue to have connections through shared language, culture, and traditions³⁹. For India, Iran remains a strategic partner and an inalienable interlocutor in many aspects, from the shared hostility towards Pakistan, to the trade of raw materials that from Iran flow towards India to sustain its impetuous development. Nevertheless, the disruption of trade caused by the Houthis can make the decision-makers recognise the necessity of an intervention that would refrain from joining a military operation aimed at combating what is a politically supported group that controls wide regions in Yemen, as the Houthis do. A focus on the anti-piracy aspects of the proposed joint intervention will significantly enhance the chances of securing India as a powerful ally, not just due to its capabilities but also because of its legitimacy among non-western countries by having one of the leaders of the Third World engaging in a joint operation.

6. *The Eye on Beijing* – The previous paragraphs discussed the possibilities and challenges of collaborating between India and the EU in response to the current situation. However, we must not let these immediate concerns overshadow the broader geopolitical

³⁶ Mandate of the Operation of EUNAVFOR Aspides: https://www.eeas.europa.eu/eunavfor-aspides/about-operation-eunavfor-aspides_en#84651.

³⁷ The Resolution urges the Houthis to cease all attacks on vessels and notes the right for vessels to defend themselves. [https://wwwcdn.imo.org/localresources/en/MediaCentre/HotTopics/Documents/Red%20Sea/SCR%202722\(2024\)%20on%20the%20Red%20Sea%20adopted%20\(E\)%201.pdf](https://wwwcdn.imo.org/localresources/en/MediaCentre/HotTopics/Documents/Red%20Sea/SCR%202722(2024)%20on%20the%20Red%20Sea%20adopted%20(E)%201.pdf).

³⁸ Rajvanshi, Astha. "India is Walking a Diplomatic Tightrope in the Red Sea Conflict", *Time*, February 2, 2024. <https://time.com/6622151/india-yemen-houthis-iran-red-sea/>.

³⁹ *Ibid.*

context. What I mean by this is that it is widely acknowledged that the major geopolitical theatre in the coming decades will primarily take place in the Asia-Pacific region as China's influence continues to grow, capitalising on the diminishing geopolitical presence of the United States. The fact that the eyes of the world are on the China-US confrontation is now an established reality, at least since the Obama administration engaged in what has become known as the Pivot to Asia⁴⁰. While it may be overly simplistic and teleological to predict an inevitable war between China and the US, it is evident that the main strategic competition is unfolding in this area. Despite India's multi-alignment strategy⁴¹, which allows for quick geopolitical shifts, it is a member of the Quad, albeit with its reservations and autonomy, and maintains ties with the US regarding the overarching confrontation with China⁴².

China has historically not been a maritime power and, like India, has only recently rediscovered the importance of the navy. It wasn't until the 2015 white papers on military strategy that Beijing explicitly stated its goal to become a "maritime power"⁴³. This declaration marked the beginning of the modernisation and expansion of the People's Liberation Army Navy (PLAN). Since then, the PLAN has transformed from a coastal defence force into a blue-water navy capable of operating globally in open oceans in the context of the extension of Chinese economic, political and military influence⁴⁴. Furthermore, China's expanding naval capabilities give it significant anti-access and area-denial abilities. This means that the People's Liberation Army Navy (PLAN) can now impede the entry of hostile navies into certain areas and limit their activities within those regions.

With that in mind, well-structured coordination against the Houthis can have side effects and opportunities that concern China. It could counter its increasing activism at sea and the possibility of it becoming assertive. Collaboration could mainly allow naval forces and their crews to adapt to their respective operational behaviours when responding to hostile forces. For now, the aforementioned joint exercises are the best situations where these can be tested, and navies can familiarise themselves. The confrontation that has been brought out against pirates does not provide, in this regard, an adequate level of engagement for well-trained military personnel. In simpler terms, pirates do not pose any significant threat to the crews of warships equipped with advanced military technologies, as they will avoid confrontations that could end badly for them.

⁴⁰ Lieberthal, Kenneth G. "The American Pivot to Asia", *Brookings Institution*, December 21, 2011. <https://www.brookings.edu/articles/the-american-pivot-to-asia/>.

⁴¹ Fasulo, Filippo *et al.* "Is India's Multi-Alignment Working?" *ISPI Istituto Italiano per gli studi di politica internazionale*, July 26, 2023. <https://www.ispionline.it/en/publication/is-indias-multi-alignment-working-137134>. Tellis, Ashley J. "Non-Allied Forever: India's Grand Strategy According to Subrahmanyam Jaishankar", *Carnegie Endowment for International Peace*, March 3, 2021. <https://carnegieendowment.org/posts/2021/03/non-allied-forever-indias-grand-strategy-according-to-subrahmanyam-jaishankar?lang=en>.

⁴² Joshi, Manoj. "Il Quad visto dall'India", *Limes Rivista italiana di Geopolitica* August 8, 2022. <https://www.limesonline.com/rivista/il-quad-visto-dall-india-14640578/>. Malhotra, Aditi. "Engagement, not Entanglement: India's Relationship with the Quad" *Georgetown Journal of International Affairs*, May 1, 2023. <https://gjia.georgetown.edu/2023/05/01/engagement-not-entanglement-indias-relationship-with-the-quad/>.

⁴³ Grare, Frédéric & Reuter, Manisha. "The battle for the Indian Ocean: How the EU and India can strengthen maritime security", *European Council on Foreign Relations*, August 3, 2023. <https://ecfr.eu/publication/the-battle-for-the-indian-ocean-how-the-eu-and-india-can-strengthen-maritime-security/>.

⁴⁴ *Ibid.*

The hybrid nature of the Houthis makes them a unique kind of adversary, and their recent attacks reveal this specificity. Just by looking at the attacks that have been mentioned in the paragraphs before, it is possible to understand the versatility of the Yemenite rebels: the Galaxy Leader was seized by commandos dropped from helicopters, and the MV Chem Pluto had to sustain heavy hits from drones. It is important to remember that the Houthis benefitted over the years of being part of the Iranian network of armament provisions⁴⁵ and were able to prevail in the Yemenite civil war against other well-armed forces. Now, we understand that fighting against pirates and against a sovereign state are two completely different types of engagement and require a completely different set of capabilities. The challenge posed by the Houthis is complex, yet it minimises the risk of severe damage to military personnel and equipment. The suggested cooperation does not foresee boots on the ground and is primarily defensive in scope. All attacks from the Houthis will be launched from land to target maritime assets, and the approach should allow for adequate reaction time.

7. *Conclusion* – The Middle East has been in turmoil for the past year, with no end in sight to the suffering and upheaval in the region. The Houthis have further expanded the conflict by intervening in the Red Sea, claiming it as a sign of solidarity with their allies and the Palestinian people. This escalation has redirected the focus of Western countries to the Red Sea to ensure the security of maritime passage. The European Union, among several key actors, has recognised the need to secure trade routes and has launched the EUNAVFOR Aspides mission. Despite some issues related to participation and internal divisions, this mission has achieved its objectives effectively. However, the current essay has expressed how this is insufficient and how Aspides should serve as a starting point for the EU to build something more substantial to enhance its ambitions in the region. This essay argues that the current situation presents an opportunity for the EU to develop cooperation with India, which is also active in the region and interested in protecting its economic interests. While the details of this cooperation have not been explored here, there is potential for a partnership to be formed under the framework provided by Operation Aspides. The geopolitical pressures faced by both entities create a conducive environment, as both the EU and India seek to be more proactive at sea and enhance their international presence, demonstrating the political will necessary for such an initiative. The longstanding positive relationship between the EU and India could reach new heights through a strategic partnership that moves beyond theoretical principles to include tangible cooperation. By framing the operation as an anti-piracy initiative, Europe can foster unity, drive a successful operation, and leverage the current circumstances to advance its security agenda. Furthermore, it is important to note that European and Indian interests align when it comes to deterring Chinese forces, which remain active in the Indian Ocean and could threaten the interests of both parties if not effectively monitored and balanced.

Novembre 2024

⁴⁵ Ardemagni, Eleonora. “Houthis and Iran: A War Time Alliance”, *ISPI Istituto Italiano per gli studi di politica internazionale*, March 22, 2023. <https://www.ispionline.it/en/publication/houthis-and-iran-a-war-time-alliance-121951>.

**SIOI**

UNA Italy

OSSERVATORIO

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

Il Vertice NATO di Washington del 2024: i 75 anni dell'Alleanza e le nuove direzioni strategiche securitarie

Francesco Gaudiosi*

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

1. Introduzione. – Il 2024 segna il settantacinquesimo anniversario dalla adozione del Trattato di Washington (o Trattato Nord-Atlantico), firmato il 4 aprile 1949 da 12 Stati fondatori – tra cui la Repubblica italiana – ed entrato in vigore il 24 agosto dello stesso anno. Come è noto, il Trattato rappresenta la base giuridica che istituisce la NATO, l'Organizzazione internazionale a vocazione regionale preposta al mantenimento della pace e al raggiungimento degli obiettivi di sicurezza e di deterrenza internazionali sanciti nel Trattato.

Il vertice annuale dei Capi di Stato e di Governo degli Stati membri dell'Alleanza, tenutosi per l'occasione proprio nel luogo di adozione del Trattato Nord-Atlantico, ha racchiuso il duplice obiettivo di celebrare i 75 anni dalla istituzione della NATO e, al contempo, di aggiornare gli obiettivi e le aree di intervento su cui l'Organizzazione intende soffermarsi nello scenario securitario, sia a livello regionale che universale. A margine del vertice di Washington, sono stati licenziati due documenti: la [Dichiarazione del Summit di Washington](#), lo strumento declaratorio a carattere generale adottato dai Capi di Stato e di Governo della NATO, e la [Dichiarazione del Consiglio NATO-Ucraina](#), riguardante i rapporti tra l'Organizzazione e l'Ucraina, alla luce dell'invasione della Federazione russa nel territorio ucraino, iniziata il 24 febbraio 2022¹.

L'obiettivo di questo lavoro è analizzare il contenuto delle due Dichiarazioni, tenendo conto tanto della dimensione celebrativa quanto di quella operativa che connota ambedue i testi, soffermandosi sia sui principali traguardi raggiunti dall'Alleanza nel corso dei suoi 75 anni di attività sia sulle sfide, urgenti e preoccupanti, riguardanti i temi della difesa e della deterrenza nello scenario euro-atlantico.

2. L'azione della NATO a fronte del nuovo contesto securitario. – Partendo dalla Dichiarazione del vertice di Washington, i punti 1-7 tracciano le coordinate di azione della NATO nell'ambito dei rapporti euro-atlantici, richiamando i valori fondanti della libertà, della tutela dei diritti umani e dello stato di diritto, nonché l'art. 5 del Trattato riguardante,

*Il seguente contributo è pubblicato nell'ambito delle attività di ricerca del Progetto Prin 2022 - *Cyber Interference: Social Cohesion and Consensus Manipulation Between International Law and Private Autonomy*.

¹ Per quanto attiene alla Dichiarazione del Consiglio NATO-Ucraina, è opportuno sottolineare che in questo caso il termine inglese è *Statement* (*Statement of the NATO-Ukraine Council issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the NATO-Ukraine Council in Washington, D.C. 11th July 2024*), differenziandosi dalla Dichiarazione del Summit di Washington (*Washington Summit Declaration*). Dal punto di vista sostanziale, pur essendo entrambi strumenti declaratori privi di portata giuridica vincolante, i termini *statement* e *declaration* assumono significati giuridici differenti. Mentre nel primo caso lo *statement* riguarda la ricostruzione di fatti o opinioni con riguardo ad eventi avvenuti fino alla pubblicazione del documento, la *declaration* viene utilizzata per sancire la posizione ufficiale dell'ente, oltre che l'impegno del soggetto a proiettare l'oggetto della dichiarazione nella prospettiva di una progressiva implementazione di quanto contenuto nel testo. V. United Nations Treaty Collection, *Glossary of terms relating to Treaty actions*, disponibile [online](#).

come è noto, la legittima difesa collettiva². Il documento ricorda al secondo punto anche il recente ampliamento nella *membership* dell'Organizzazione alla Svezia e alla Finlandia, avvenuto ai sensi dell'art. 10 del Trattato, riguardante la c.d. *open door policy* della NATO.

I punti 3 e 4 racchiudono, sinteticamente, le minacce principali alla pace e alla sicurezza internazionale, oltre a fornire una interessante ricostruzione dell'ambiente securitario globale. A tal proposito, il terzo punto della Dichiarazione qualifica la Federazione russa come «[...] the most significant and direct threat to Allies' security»³. A ciò si aggiunge la minaccia globale legata al terrorismo, giacché nel quadro securitario della NATO questo fenomeno rappresenta «[...] the most direct asymmetric threat to the security of our citizens and to international peace and prosperity»⁴. Difatti, la minaccia terroristica, congiuntamente alla crescente instabilità e ai conflitti regionali in Africa e in Medio Oriente, costituisce una minaccia indiretta per la pace nell'area euro-atlantica. Ulteriore menzione è fatta con riguardo alle attività dell'Iran e della Cina, attraverso strumenti di destabilizzazione della pace e della sicurezza sul piano internazionale, tra cui è possibile menzionare le interferenze informative e digitali, la manipolazione del consenso e gli attacchi cibernetici che possono interessare i sistemi digitali degli Stati membri della NATO.

Il punto 5 si sofferma, di converso, sul rafforzamento dei partenariati internazionali. Come chiaramente tracciato all'interno del Concetto strategico del 2022, tra le c.d. *core tasks* dell'Alleanza vi è quella della sicurezza cooperativa⁵, che la stessa NATO qualifica come l'insieme dei partenariati strategici aventi come obiettivo quello di implementare il dialogo e la cooperazione in ambito politico-militare con Stati terzi e altre organizzazioni internazionali⁶. Il tema della sicurezza cooperativa, oggetto di trattazione nel quinto paragrafo di questo scritto, rappresenta una delle più rilevanti attività della NATO nell'ultimo ventennio, attraverso un progressivo ampliamento nelle operazioni di difesa e di deterrenza a cui è corrisposto il coordinamento operativo con soggetti terzi all'Organizzazione.

Il documento rileva altresì, al punto 6, il progressivo raggiungimento per gli Stati membri del *target* del 2% di PIL in spesa militare, come originalmente sancito nella Dichiarazione dei Capi di Stato e di Governo del 2014 ([Wales Summit Declaration](#)) e dal [Defence Investment Pledge](#) dello stesso anno.

Tuttavia, sono i punti 7-14 della Dichiarazione ad approfondire lo scopo e l'ambito di attività della NATO, alla luce delle sue competenze e degli scenari securitari globali. Come infatti sostenuto dai Capi di Stato e di Governo, la NATO non può più escludere la possibilità di un attacco armato contro l'integrità territoriale di uno dei suoi Stati membri⁷. Ciò ha

² NATO, *Washington Summit Declaration*, Washington D.C., 10 luglio 2024, disponibile [online](#), pt. 1. Sui più recenti e rilevanti sviluppi dottrinali in materia, si rimanda a P. BARGIACCHI, *Alcune riflessioni sulla legittima difesa nel diritto internazionale*, in *La Comunità Internazionale*, 2023, pp. 435 ss., e 2023, pp. 601 ss., A. LIGUSTRO, *Principio pacifista e uso della forza nel diritto internazionale contemporaneo*, in *DPCE online*, 2024, numero speciale, pp. 21-63.

³ NATO, *Washington Summit Declaration*, cit., pt. 3.

⁴ *Ibidem*.

⁵ Sul punto, si permette di rimandare al contributo dello stesso autore per questo Osservatorio: F. GAUDIOSI, *Il concetto strategico della NATO del 2022: le nuove sfide dell'Alleanza atlantica*, in *Osservatorio sull'attività delle organizzazioni internazionali e sopranazionali, universali e regionali sui temi di interesse della politica estera italiana* (OSORIN), 2022, pp. 24-33.

⁶ NATO LandCom, *Cooperative security*, disponibile [online](#).

⁷ NATO, *Washington Summit Declaration*, cit., pt. 7: «We cannot discount the possibility of an attack against Allies' sovereignty and territorial integrity. We have strengthened our deterrence and defence posture to deny any potential adversary any possible opportunities for aggression. We continue to enhance NATO's deterrence and defence against all threats and challenges, in all domains, and in multiple strategic directions across the Euro-Atlantic area. We

comportato, dal punto di vista strategico-militare, l'elaborazione di nuovi piani di difesa attraverso la *Allied Reaction Force*, la principale forza di reazione rapida istituita dalla NATO in grado di rispondere ad eventuali attacchi armati in modo tempestivo. Nella ricostruzione delle più recenti attività della NATO, emerge il rafforzamento delle *Forward Land Forces*, le forze armate di terra dispiegate soprattutto sul fianco orientale del territorio dell'Alleanza, attraverso nuovi contingenti militari in Svezia e in Finlandia.

Numerose sono poi le iniziative che vengono menzionate, soprattutto nell'ottica di implementazione e progressiva integrazione delle capacità militari tra i diversi Stati membri, tra cui il *NATO Defence Planning Process*, il *NATO's Space Operations Centre* e il *NATO Integrated Cyber Defence Centre*. Si tratta di tre distinti ambiti in cui opera la NATO, accomunati dall'obiettivo di coordinare l'azione degli Stati membri per quanto riguarda le procedure di pianificazione dei meccanismi di difesa, le attività di ricerca e di investimento in ambito spaziale e le iniziative di consultazione tra gli Stati euro-atlantici per far fronte agli attacchi cibernetici o a eventuali altre minacce ibride di natura informatica.

Ad un'analisi critica dei punti 7-14 della Dichiarazione rileva, anzitutto, l'attento bilanciamento tra il perseguimento degli obiettivi di mantenimento della pace e della sicurezza nell'area euro-atlantica e, al contempo, la consapevolezza di una dimensione securitaria che a livello globale va facendosi sempre più complessa. La difesa e la deterrenza continuano a rappresentare i due pilastri fondamentali su cui si fonda l'attività della NATO, pur necessitando di un rafforzamento tra i diversi strumenti di cooperazione per fornire risposte immediate ed efficaci ad eventuali situazioni di minaccia alla pace che potrebbero, in futuro, interessare anche i territori degli Stati membri dell'Alleanza. Difatti, il punto 10 qualifica le misure di difesa e di deterrenza sia in termini quantitativi che qualitativi⁸. Quanto all'elemento quantitativo, i mezzi devono prevedere l'interconnessione e il coordinamento tra contingenti militari e unità civili. Quanto all'elemento qualitativo, tali mezzi vengono qualificati dal punto in esame come proporzionali, coerenti e integrati, in funzione delle differenti minacce alla sicurezza e in ragione della rapidità di risposta in caso di minaccia alla pace. Le attività e il contesto che vengono descritti nei punti iniziali della Dichiarazione del vertice di Washington possono, quindi, essere considerate come un'evoluzione, coerente e necessaria, dell'attività della NATO alla luce del panorama securitario mondiale. Tale operato trova la sua base giuridica nel Trattato del 1949, pur essendo il risultato di un graduale sviluppo delle funzioni attribuite alla NATO, con l'obiettivo precipuo di garantire la pace e la sicurezza nel territorio euro-atlantico.

3. Il conflitto armato in Ucraina. – Sulla questione del sostegno, politico e militare, all'Ucraina, si soffermano sia la Dichiarazione, rispettivamente ai punti 15-23 e all'allegato finale, denominato *Pledge of Long-Term Security Assistance for Ukraine*, sia la Dichiarazione del Consiglio NATO-Ucraina, anch'essa licenziata al termine del vertice di Washington.

have deployed in-place combat-ready forces on NATO's Eastern Flank, strengthened forward defences, and enhanced the Alliance's ability to rapidly reinforce any Ally that comes under threat [...].».

⁸ *Ivi*, pt. 10: «NATO's deterrence and defence posture is based on an appropriate mix of nuclear, conventional, and missile defence capabilities, complemented by space and cyber capabilities. We will employ military and non-military tools in a proportionate, coherent and integrated way to deter all threats to our security and respond in the manner, timing, and in the domain of our choosing».

La Dichiarazione delinea l'attuale posizione della NATO con riguardo al conflitto armato in Ucraina e il suo approccio strategico nei confronti della Russia. Anzitutto, il sostegno dell'Alleanza verso l'Ucraina viene richiamato con il duplice obiettivo di supportare la sovranità dell'Ucraina, lesa dall'aggressione territoriale della Federazione russa nel 2022, e di rafforzare i valori democratici che accomunano la NATO a Kiev. La condanna della NATO nei confronti della Russia si collega all'azione di solidarietà e di sostegno verso l'Ucraina, attraverso il NSATU (*NATO Security Assistance and Training for Ukraine*) e il JATEC (*NATO-Ukraine Joint Analysis, Training, and Education Centre*). Da notare come la NATO considera i due strumenti particolarmente utili per implementare le capacità di difesa dell'Ucraina, al fine della sua integrazione con le attività di difesa e di sicurezza della NATO⁹. Nel documento non si fa menzione della domanda di ammissione alla NATO, presentata formalmente dall'Ucraina il 30 settembre 2022, utilizzando in tale contesto il più vago termine di "integrazione" con le azioni e gli obiettivi strategici dell'Alleanza. In altri termini, i 32 Capi di Stato e di Governo della NATO propendono, per il momento, per un *iter* di cooperazione che vede l'Alleanza come Organizzazione di supporto all'Ucraina, pur non prevedendo allo stato né il coinvolgimento diretto di unità militari né l'ammissione dell'Ucraina all'Organizzazione.

Tale constatazione è confermata altresì dal *Pledge of Long-Term Security Assistance for Ukraine*. Dal punto di vista giuridico, il *pledge* costituisce un impegno che uno o più Stati intendono assumere sul piano internazionale in un determinato settore¹⁰. Si tratta pertanto di una dichiarazione unilaterale o di una dichiarazione congiunta la cui caratteristica è quella di definire obiettivi specifici, raggiungibili, orientati all'azione e misurabili dal punto di vista temporale¹¹. Per quanto riguarda il *Pledge* della NATO sull'Ucraina, l'obiettivo principale per la NATO è quello di rafforzare la capacità difensiva e deterrente di Kiev, garantendo risorse sufficienti per resistere all'aggressione russa. Il supporto previsto dal *Pledge* non è solo militare, ma comprende l'assistenza politica, economica e umanitaria, stabilendo una base di contributi condivisi tra gli Stati membri¹². L'impegno della NATO per garantire all'Ucraina una capacità difensiva autonoma contro la Russia è esplicitato con un finanziamento minimo di 40 miliardi di euro per il prossimo anno. Tuttavia, l'importo è indicato come soglia di riferimento e sarà riesaminato nei futuri vertici NATO, nell'ottica di istituzionalizzare e rendere prevedibile il supporto finanziario, indipendentemente dalle fluttuazioni politiche o economiche degli Stati membri. In sostanza, l'assistenza copre l'acquisto di equipaggiamento militare, la manutenzione e la logistica, l'addestramento militare e le infrastrutture di difesa.

⁹ *Ivi*, pt. 15, par. 1.

¹⁰ V. Nazioni Unite, *Make a Pledge*, disponibile [online](#); Federazione Internazionale delle Società di Croce Rossa e Mezzaluna Rossa, *Pledges*, disponibile [online](#): «Pledges are voluntary (not legally binding) [...] commitments that show a willingness and readiness to take action. [...] pledges provide Conference members and observers with the freedom and adaptability to make concrete, measurable and action-oriented commitments on issues of priority for their local, national and regional contexts or even at the global level».

¹¹ Nazioni Unite, *Make a Pledge*, cit. Sul punto, v. M. DURKEE, *The Pledging World Order*, in *Yale Journal of International Law*, 2023, in part. p. 8: «A pledge, for the purposes of this analysis, is a promise that is independently generated by the promisor. There are two aspects to this definition: first, the pledge is a promise, and second, the content of the promise is unilaterally determined, rather than agreed upon by a number of parties».

¹² NATO, *Washington Summit Declaration*, cit., *Pledge of Long-Term Security Assistance for Ukraine*, pt. 4: «All Allied support for Ukraine according to the above criteria would count, whether delivered through NATO, bilateral, multilateral, or by any other means. To support fair burden-sharing, Allies will aim to meet this pledge through proportional contributions, including by taking into account their share of Alliance GDP».

Dal punto di vista giuridico, l'assistenza all'Ucraina non comporta il coinvolgimento diretto della NATO nel conflitto, ma si configura come supporto alla difesa interna di tale Stato, non sollevando questioni di legittimità di tali misure né per quanto riguarda la violazione delle norme internazionali sul divieto di uso della forza armata né della *law of neutrality* sul piano internazionale¹³.

Infine, la Dichiarazione del Consiglio NATO-Ucraina (*Statement of the NATO-Ukraine Council*) riprende per larga parte il contenuto della Dichiarazione del vertice di Washington e del *Pledge* allegato, limitandosi ad aggiungere una vaga menzione sulla coerenza tra cooperazione con l'Ucraina alla luce di una sua, potenziale, appartenenza alla NATO e la posizione del G7 sul punto, attraverso la [G7 Joint Declaration of Support for Ukraine](#), redatta nel febbraio 2024 sotto la Presidenza italiana del Gruppo dei 7.

4. Le ulteriori minacce da Russia e Cina: le interferenze informative e digitali. –

Uno dei temi più interessanti approfonditi dalla Dichiarazione di Washington del 2024 riguarda la questione delle interferenze informative e digitali e della manipolazione del consenso. La questione è rilevante per un duplice motivo: da un lato, il tema delle interferenze informative e digitali in rapporto alle c.d. *emerging and disruptive technologies* (EDTs) viene a più riprese qualificato come una forma di minaccia ibrida rappresentato sia dalla Russia che dalla Cina; dall'altro, sulla questione l'azione dell'Alleanza è andata concentrandosi sia in una prospettiva di coordinamento interno che nei partenariati regionali, in misura particolare con l'Unione europea.

Quanto alle minacce ibride e al rischio di attacchi cibernetici, la Dichiarazione del Vertice di Washington del luglio 2024 evidenzia la risposta strategica della NATO, con particolare attenzione alle interferenze informative e digitali da parte di Russia¹⁴ e Cina¹⁵. Invero, mentre per quanto riguarda la Russia il testo fa esplicita menzione delle attività di manipolazione del consenso e di eventuali attacchi *cyber* che possono provenire dal territorio russo mirati a destabilizzare la sicurezza interna degli Stati membri, rispetto alla Cina la Dichiarazione rileva il sostanziale allineamento degli obiettivi securitari globali russi con quelli cinesi, che rischia di costituire una minaccia per quanto riguarda la pace e la sicurezza

¹³ Sul punto, v. M. ASADA, *The War in Ukraine under International Law: Its Use of Force and Armed Conflict Aspects*, in *International Community Law Review*, 2024, pp. 5-38.

¹⁴ NATO, *Washington Summit Declaration*, cit., pt. 20: «Russia has also intensified its aggressive hybrid actions against Allies, including through proxies, in a campaign across the Euro-Atlantic area. These include sabotage, acts of violence, provocations at Allied borders, instrumentalisation of irregular migration, malicious cyber activities, electronic interference, disinformation campaigns and malign political influence, as well as economic coercion. These actions constitute a threat to Allied security. We have decided on further measures to counter Russian hybrid threats or actions individually and collectively, and will continue to coordinate closely. Russia's behaviour will not deter Allies' resolve and support to Ukraine. We will also continue to support our partners most exposed to Russian destabilisation, as they strengthen their resilience in the face of hybrid challenges that are also present in our neighbourhood».

¹⁵ *Ivi*, pt. 27: «The PRC continues to pose systemic challenges to Euro-Atlantic security. We have seen sustained malicious cyber and hybrid activities, including disinformation, stemming from the PRC. We call on the PRC to uphold its commitment to act responsibly in cyberspace. We are concerned by developments in the PRC's space capabilities and activities. We call on the PRC to support international efforts to promote responsible space behaviour. The PRC continues to rapidly expand and diversify its nuclear arsenal with more warheads and a larger number of sophisticated delivery systems. We urge the PRC to engage in strategic risk reduction discussions and promote stability through transparency. We remain open to constructive engagement with the PRC, including to build reciprocal transparency with the view of safeguarding the Alliance's security interests. At the same time, we are boosting our shared awareness, enhancing our resilience and preparedness, and protecting against the PRC's coercive tactics and efforts to divide the Alliance».

internazionale, pur non esplicitando in forma diretta la questione delle interferenze cibernetiche e delle altre minacce ibride.

Dal punto di vista operativo, la Dichiarazione specifica alcune rilevanti iniziative della NATO in materia. Una delle misure principali è il rafforzamento della resilienza collettiva e della difesa delle infrastrutture critiche, in particolare per le infrastrutture sotterranee e cibernetiche¹⁶. Viene, inoltre, richiesto un rafforzamento della cooperazione tra gli Alleati nella comunicazione strategica, per rafforzare la resilienza degli Stati membri alle campagne di disinformazione¹⁷. Sul punto, occorre ricordare l'istituzione nel 2008 di un importante Centro di eccellenza, il *NATO Cooperative Cyber Defence Centre of Excellence (CCDCOE)*, che fornisce formazione e preparazione agli Stati membri nella rilevazione, prevenzione e risposta alle minacce cibernetiche.

La NATO ha anche adottato una strategia di c.d. *multi-domain collective defence*, operazioni multi-dominio per la difesa collettiva che si riferisce a cinque domini operativi: mare, terra, aria, spazio e cyber. Dal punto di vista delle funzioni della NATO e dell'attività degli Stati membri, l'Organizzazione prevede un'azione di coordinamento tra la capacità militare dei Paesi NATO e l'armonizzazione delle operazioni e delle capacità militari attraverso i diversi strumenti di coordinamento e di dialogo diplomatico-militare istituiti internamente all'Alleanza¹⁸. Si tratta quindi di interventi *sui generis*, che prevedono la commistione tra competenze civili e militari, nonché l'interoperabilità tra diversi domini operativi sotto il profilo securitario.

L'assenza di un attacco armato in senso stretto non preclude, infatti, l'intervento della NATO in situazioni di minaccia ibrida o di aggressioni cibernetiche che, pur non rientrando nella definizione di attacco armato *ex art. 5* del Trattato di Washington, possono compromettere in maniera significativa la sicurezza collettiva degli Stati membri¹⁹. In tale prospettiva, la strategia multi-dominio mira a prevenire, dissuadere e, se necessario, rispondere a minacce che si manifestano in forme diversificate, che potrebbero non essere immediatamente riconducibili a un attacco armato formale ma che, nondimeno, possiedono un impatto destabilizzante sulla sicurezza collettiva²⁰.

5. La difesa cooperativa: il partenariato strategico con Stati terzi e con l'Unione europea. – Nel ripercorrere l'azione della NATO alla luce del suo settantacinquesimo anniversario attraverso la Dichiarazione di Washington del 2024, è possibile soffermarsi su

¹⁶ *Ivi*, pt. 7, par. 10: «Strengthening the protection of critical undersea infrastructure (CUI), and enhancing our ability to deter, detect and respond to threats, including through continued development of NATO's Centre for Security of CUI».

¹⁷ *Ivi*, pt. 14: «We will continue to develop our individual and collective capacity to analyse and counter hostile disinformation and misinformation operations. NATO is closely coordinating with Allies and partners. We have increased our alert and sharing mechanisms and strengthened our joint responses, in particular in strategic communication».

¹⁸ NATO's Strategic Warfare Development Command, *Multi-Domain Operations*, disponibile [online](#): «The responsibility for developing Multi-Domain capabilities falls on every aspect of NATO. Allied nations' domain-focused military forces have a crucial role to play; yet equally important is the synchronization of military capabilities with nationally integrated Instruments of Power and external stakeholders. By leveraging these three distinct, yet interconnected groups, NATO can employ the full capabilities of the Alliance to respond to a multitude of threats».

¹⁹ Sul punto, v. G. M. RUOTOLO, *Le fonti dell'ordinamento internazionale e la disciplina della Rete*, in *DPCE online*, 2021, numero speciale, in part. p. 726; M. C. VITUCCI, *Le cyberoperazioni e il diritto internazionale, con alcune considerazioni sul conflitto ibrido russo-ucraino*, in *La Comunità Internazionale*, 2023, pp. 7-31.

²⁰ Cfr. J. KOSSEF, *Collective Countermeasures in Cyberspace*, in *Notre Dame Journal of International & Comparative Law*, 2020, pp. 18-34.

una delle più recenti – nonché rilevanti – attività della NATO, da ascrivere nell’ambito della difesa cooperativa²¹. Si tratta di una delle c.d. *core tasks* dell’Alleanza, ossia dei principali ambiti di azione che perimetrano e orientano l’azione dell’Organizzazione. Il concetto di difesa cooperativa (o di sicurezza cooperativa) racchiude l’insieme di partenariati e di attività di cooperazione internazionale tra la NATO e Stati terzi, nonché tra la stessa Alleanza e altre organizzazioni internazionali²².

In termini giuridici, il partenariato con Stati terzi e organizzazioni internazionali si articola in una forma di collaborazione volontaria e non vincolante. Tale cooperazione, pur rimanendo subordinata alla sovranità degli Stati non membri, si configura come uno strumento di prevenzione, in cui la NATO favorisce l’adozione di misure di sicurezza che contribuiscono indirettamente alla difesa collettiva, senza che questo comporti un obbligo di assistenza reciproca così come riconosciuto tra gli Stati membri ai sensi dell’art. 5 del Trattato Nord Atlantico. *Ergo*, si tratta di strumenti giuridici particolarmente flessibili, dove la NATO conserva un ruolo di guida ma rispetta l’autonomia decisionale dei partner, evitando di estendersi automaticamente le proprie competenze securitarie e difensive²³.

Per quanto riguarda la cooperazione con Stati terzi, la Dichiarazione del 2024 prende atto del significativo rafforzamento nei rapporti tra l’Alleanza e, rispettivamente, la Repubblica di Moldavia e la Bosnia-Erzegovina²⁴. Il documento prevede, inoltre, di rafforzare le consultazioni con Australia, Giappone, Nuova Zelanda e Repubblica di Corea²⁵.

Vi è poi un secondo ambito di cooperazione, riguardante il partenariato strategico con altre organizzazioni internazionali che operano per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale. Se è vero che ONU e Unione europea costituiscono le due principali organizzazioni internazionali con cui la NATO condivide funzioni e competenze in materia di difesa e deterrenza internazionale – a cui si aggiunge il particolare caso dell’OSCE – è, nondimeno, con specifico riguardo all’Unione europea che il Documento del 2024 si sofferma *expressis verbis* ai punti 29 e 30 del testo. Sul piano giuridico, la sicurezza cooperativa con l’Unione europea è finalizzata ad espandere la deterrenza collettiva in chiave regionale, attraverso una proiezione securitaria che si focalizza sull’interoperabilità delle forze e delle infrastrutture e in azioni congiunte nelle aree di difesa, gestione delle crisi, *cyber* sicurezza e risposta alle minacce ibride.

Il partenariato tra NATO e Unione europea rappresenta uno dei più significativi settori di sviluppo della sicurezza cooperativa nell’azione dell’Alleanza. Pur condividendo storicamente obiettivi e valori comuni, sottesi tanto al Trattato di Washington quanto ai

²¹ V. *supra* nota 6.

²² NATO, *Washington Summit Declaration*, cit., pt. 28: «NATO’s partnerships remain key to enhancing stability, positively influencing the global security environment, and upholding international law. They play an important role in supporting NATO’s three core tasks and our 360-degree security approach. We will continue to strengthen political dialogue and practical cooperation with partners, based on mutual respect, benefit, and interest of both Allies and partners [...]».

²³ *Ibidem*.

²⁴ *Ibidem*: «[...] We welcome Moldova’s efforts to continue democratic reforms as it advances, as does Bosnia and Herzegovina, with its European integration, and we are committed to supporting their security and defence capabilities, and to enhance their capacity to counter hybrid threats. We are also strengthening our engagements with existing and potential new interlocutors beyond the Euro-Atlantic area, when doing so could bolster our mutual security».

²⁵ *Ivi*, pt. 30: «We will meet with the leadership of Australia, Japan, New Zealand, and the Republic of Korea, and the European Union to discuss common security challenges and areas of cooperation. The Indo-Pacific is important for NATO, given that developments in that region directly affect Euro-Atlantic security. We welcome the continued contributions of our Asia-Pacific partners to Euro-Atlantic security [...]».

Trattati istitutivi dell'Unione europea, la cooperazione tra le due Organizzazioni risale agli Accordi di *Berlin Plus* del 2003, un sistema di accordi di natura tecnica volto a stabilire le condizioni attraverso cui la NATO mette a disposizione dell'Unione europea mezzi e risorse militari per operazioni di gestione delle crisi. Tale rapporto giuridico, particolarmente controverso per molteplici ragioni sia di natura sostanziale che procedurale²⁶, si è significativamente evoluto attraverso le tre dichiarazioni congiunte del 2016, del 2018 e del 2023 tra NATO e Unione europea. Gli obiettivi del partenariato, come anche affermato dalle tre Dichiarazioni congiunte, mirano principalmente a promuovere stabilità e sicurezza internazionali attraverso un graduale ampliamento della cooperazione congiunta su questioni strategiche e operative come la sicurezza cibernetica e la gestione delle crisi umanitarie. La cooperazione si è altresì estesa a settori chiave, come la sicurezza marittima e il contrasto alla proliferazione di armi, rimanendo vincolata ai principi di difesa collettiva definiti dall'art. 5 del Trattato di Washington del 1949 e all'autonomia strategica della Politica estera e di sicurezza comune dell'UE, con riferimento agli artt. 42 e 43 del TUE.

Sul punto, occorre sottolineare la validità di questo partenariato strategico sia per quanto attiene alla coerenza giuridica, in ragione dei medesimi obiettivi securitari che le due Organizzazioni hanno storicamente condiviso per il territorio europeo, sia con riguardo all'ormai evidente necessità di una maggiore sinergia tra gli assetti militari della NATO e l'attività dell'Unione in materia di Politica di difesa e di sicurezza comune, anche attraverso la recente istituzione della PESCO (la cooperazione rafforzata in materia di difesa comune, avviata nel 2017 ex art. 42, par. 6, e 46 del TUE).

6. Alcune osservazioni conclusive sull'attività della NATO a 75 anni dalla sua istituzione. – La Dichiarazione di Washington del 2024 rappresenta sia lo strumento declaratorio attraverso cui la NATO ha celebrato i suoi 75 anni dal Trattato del 1949, sia un importante strumento programmatico che proietta l'azione dell'Alleanza in uno scenario securitario che va facendosi sempre più controverso e imprevedibile.

Dal punto di vista giuridico, di rilievo è la graduale revisione delle funzioni attribuite alla NATO: in primo luogo, attraverso il costante aggiornamento degli obiettivi di difesa e di deterrenza; in secondo luogo, grazie al sostanziale allargamento delle *core-tasks*, che ora riguardano anche questioni come la gestione delle crisi e la sicurezza cooperativa. La difesa e la deterrenza rappresentano tutt'oggi il corollario su cui si fonda l'azione dell'Alleanza, secondo un costante aggiornamento degli obiettivi securitari, prima attraverso il decennale aggiornamento dei concetti strategici, successivamente con cadenza annuale attraverso le Dichiarazioni dei vertici dei Capi di Stato e di Governo, in grado di fornire un chiaro indirizzo per quanto attiene alle priorità dell'Alleanza nel contesto euro-atlantico. Le *core-tasks* evidenziano quanto l'attività di questa Organizzazione sia riuscita a modificarsi e rafforzarsi, alla luce di situazioni evidentemente estranee agli obiettivi iniziali del Trattato Nord-Atlantico, come è il caso del contrasto alle interferenze informative e digitali o, ancora, del partenariato strategico con l'Unione europea.

In conclusione, il settantacinquesimo anniversario della NATO evidenzia la perdurante centralità di questa Organizzazione non solo per quanto attiene alla difesa collettiva nel contesto euro-atlantico, ma anche per quanto riguarda il suo fondamentale ruolo

²⁶ Sul punto, sia consentito rimandare a F. GAUDIOSI, *Il partenariato strategico tra Unione europea e NATO: l'evoluzione della cooperazione securitaria nel contesto euro-atlantico*, in *Diritto pubblico europeo-Rassegna online*, 2024, numero speciale, pp. 124-137.

nella difesa dei valori espressamente enunciati nel Preambolo del Trattato del 1949, riguardanti la difesa della democrazia, della libertà individuale, dello stato di diritto, della pace e della sicurezza nell'area Nord-Atlantica.

Novembre 2024

Il Consiglio d'Europa a 75 anni dalla sua fondazione: uno sguardo al passato e uno al futuro per un'Europa unita

Claudia Candemo

Ricercatrice di Diritto internazionale, Università degli Studi di Udine

Il 10 agosto 1949, nell'Università di Strasburgo, si svolse la prima sessione dell'Assemblea consultiva del Consiglio d'Europa, un'organizzazione intergovernativa fondata solo pochi mesi prima, il 5 maggio 1949, grazie all'adozione, a Londra, dello Statuto istitutivo da parte di Belgio, Danimarca, Francia, Irlanda, Italia, Lussemburgo, Norvegia, Paesi Bassi, Regno Unito e Svezia. Negli anni, l'Organizzazione ha avuto uno straordinario successo, passando dagli originari 10 Membri fondatori ai 46 Membri attuali¹.

Nel 1949, gli echi della Seconda guerra mondiale erano terribilmente vicini e il desiderio di unire l'Europa per scongiurare il ripetersi di una sciagura di simili proporzioni permeava gli sforzi di cooperazione che stavano muovendo i primi passi proprio in quei mesi. In quest'ottica, lo Statuto del Consiglio d'Europa si poneva proprio l'obiettivo di raggiungere una unione più forte tra i suoi Stati membri, salvaguardando e promuovendo gli ideali e i principi patrimonio comune degli Stati membri, con particolare attenzione alla progressiva realizzazione della democrazia, dei diritti umani e delle libertà fondamentali². Paul-Henri Spaak fu eletto Presidente dell'Assemblea, segnando sin da subito un'affinità, peraltro evidente osservando i padri fondatori e le madri fondatrici delle due Organizzazioni, tra le Comunità europee (oggi Unione europea) e il Consiglio d'Europa³, non soltanto in termini di obiettivi, ma anche di visioni politiche. Pochi anni dopo, infatti, Spaak sarebbe stato scelto per presiedere l'Assemblea comune della CECA.

Durante quella prima sessione, il 12 agosto 1949, in una data per certi versi simbolica⁴, nel discorso pronunciato davanti all'Assemblea, Winston Churchill affermava: «[...] The dangers threatening us are great but great too is our strength, and there is no reason why we should not succeed in achieving our aims and establishing the

¹ Dopo la fondazione, i primi a unirsi furono Grecia, Islanda, Turchia e Germania Ovest (1949-1950), seguite da Austria, Cipro, Svizzera e Malta (1956-1965). Chiuse le vicende politiche interne, che avevano reso impossibile l'adesione, tra il 1976 e il 1977 divennero Membri anche Portogallo e Spagna. Seguirono Liechtenstein (1978), San Marino e Finlandia (1988-1989). Gli Stati dell'Europa dell'Est e dei Balcani si unirono dopo la dissoluzione dell'Unione Sovietica e della Jugoslavia. Così, tra il 1990 e il 2004, aderirono Ungheria, Polonia, Bulgaria, Estonia, Lituania, Slovenia, Repubblica Ceca (oggi Cechia), Slovacchia, Romania, Andorra, Lettonia, Moldavia, Albania, Ucraina, Macedonia del Nord, Federazione Russa (come noto, espulsa nel marzo 2022), Croazia, Georgia, Armenia, Azerbaigian, Bosnia-Erzegovina, Serbia (allora, Serbia e Montenegro) e Monaco. L'ultimo Stato ad aderire fu il Montenegro, nel 2007.

² Art. 1 Statuto del Consiglio d'Europa.

³ Spaak aveva anche presieduto la prima sessione del Comitato dei ministri (tenutasi a Strasburgo dall'8 agosto 1949). L'incontro era stato aperto dal Ministro degli Esteri francese Robert Schuman, autore, solo pochi mesi dopo, della nota "Dichiarazione Schuman" che avrebbe avviato il processo di integrazione europea. Council of Europe, *Papers of the First Session of the Committee of Ministers*, 8th-13th August 1949 (CM(49)PV1), disponibile online, www.coe.int.

⁴ Quello stesso giorno, infatti, venivano concluse le quattro Convenzioni di Ginevra, che costituiscono il cuore del diritto internazionale umanitario contemporaneo.

structure of *this united Europe* whose moral concepts will be able to win the respect and recognition of mankind»⁵.

Da allora sono trascorsi 75 anni, ma le parole di Churchill appaiono straordinariamente attuali, in un momento in cui l'Europa sembra faticare a restare unita, percorsa da venti di individualismo e di rigetto dei progetti unitari e che sembra meno in pace di quanto non lo fosse nel 1949. Da allora l'Europa ha affrontato cambiamenti, sfide regionali e globali, una eccezionale crescita economica, politica e giuridica, ma anche significative battute d'arresto e fasi di recessione. Quel giorno ebbe inizio un lungo cammino che partiva da presupposti comuni, e oggi ancora attuali, secondo cui la democrazia e il rispetto dello Stato di diritto sono la chiave di volta per il raggiungimento di una pace stabile e duratura. Un percorso di eccezionale integrazione che tutt'oggi non conosce eguali nel mondo.

Nonostante i tentennamenti, che pure non sono mancati in questi primi 75 anni, l'Europa è rimasta *unita* e lo ha fatto anche grazie all'incessante azione propulsiva delle due grandi organizzazioni regionali, il Consiglio d'Europa e l'Unione europea, ciascuna con le proprie caratteristiche e priorità.

L'Assemblea consultiva, che dal 1974 si è voluta rinominare Assemblea parlamentare⁶, riunisce i rappresentanti dei Parlamenti nazionali democraticamente eletti negli Stati membri e ha ricoperto un ruolo non sempre noto, ma senz'altro essenziale. Essa è stata artefice della costruzione della propria rilevanza nell'architettura istituzionale del Consiglio d'Europa. Infatti, nonostante i suoi poteri siano di natura non vincolante⁷, aspetto che potrebbe far dubitare dell'incisività della posizione dell'Assemblea nel quadro istituzionale dell'organizzazione, nel corso degli anni ha saputo ricavarci un ruolo politico anche in ambiti non espressamente previsti dallo Statuto⁸.

All'Assemblea, inoltre, spetta eleggere i giudici della Corte europea dei diritti dell'uomo, che costituisce una delle maggiori conquiste del sistema di protezione dei diritti umani istituito dal Consiglio d'Europa, non soltanto in virtù della possibilità di decidere in merito ai ricorsi individuali, ma anche, e forse ancor di più, per la sua capacità di saper dare alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo una interpretazione evolutiva, che la rende quello strumento vivente⁹, necessario per rispondere alle sfide della società contemporanea europea e internazionale. Alla Corte sono state negli anni attribuite funzioni nuove, come la competenza consultiva prevista dal Protocollo n. 16, che consente alla più alte giurisdizioni nazionali di chiedere ai giudici di Strasburgo di fornire un parere su questioni di principio che riguardano l'interpretazione o l'applicazione dei diritti e delle libertà previste dalla Convenzione e dai suoi protocolli. Questa competenza,

⁵ Discorso di Winston Churchill alla prima Sessione dell'Assemblea consultiva, 12 agosto 1949, testo disponibile online, www.coe.int, corsivo aggiunto.

⁶ Birte Wassenberg, *History of the Council of Europe*, Council of Europe Publishing, 2013, pp. 11-12. La denominazione originaria è stata mantenuta nello Statuto (in particolare, artt. 9-10).

⁷ L'Assemblea parlamentare ha principalmente un ruolo di natura consultiva e agisce adottando raccomandazioni, pareri o risoluzioni, rivolte ad altri organi del Consiglio d'Europa o agli Stati membri.

⁸ *Ibid.* Ad esempio, discutendo gli aspetti politici delle questioni relative alla difesa e alla sicurezza.

⁹ *Tyrer v. the United Kingdom*, ricorso n. 5856/72, sentenza del 25 aprile 1978, par. 31.

tuttavia, finora è stata esercitata solo una manciata di volte¹⁰ e non sembra aver riscosso particolare successo. Il Protocollo è stato ratificato dalla metà degli Stati del Consiglio d'Europa, tra i quali non figura l'Italia; pertanto, il suo impatto resta limitato. Nonostante ciò, la sola possibilità che la Corte fornisca dei pareri sull'interpretazione o applicazione della Convenzione è uno strumento importante, che incentiva il dialogo tra le Corti degli Stati membri, ancorché soltanto tra quelle di ultima istanza, e la Corte europea.

L'importanza del ruolo ricoperto dalla Corte riflette la rilevanza della Convenzione che essa è chiamata a interpretare, divenuta fonte di ispirazione anche per la tutela dei diritti umani nell'Unione europea. Numerosi diritti contenuti nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, infatti, riprendono libertà fondamentali riconosciute già nella Convenzione¹¹, così come interpretata dalla Corte¹²; alla Convenzione, inoltre, guarda il Trattato sull'Unione europea che, all'art. 6, ricorda che «[i] diritti fondamentali, garantiti da la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali [...] fanno parte del diritto dell'Unione in quanto principi generali»¹³ e che, alla stessa disposizione, annuncia la volontà dell'Unione europea di aderire alla Convenzione¹⁴. Il percorso di adesione, notoriamente travagliato (basti pensare al parere 2/13 della Corte di giustizia¹⁵), è ripreso nel 2020 e i negoziati si sono conclusi nel marzo 2023 con un nuovo accordo, provvisorio. Restano gli scogli più difficili da superare, tra cui il nuovo parere che la Corte di giustizia dell'Unione europea dovrebbe adottare ai sensi dell'art. 218, par. 11, TFUE.

Ma sarebbe riduttivo ricondurre le principali conquiste del Consiglio d'Europa al solo sistema che ruota attorno alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo. Essa costituisce certamente il più noto esempio della preziosa attività di tutela dei diritti umani svolta dal Consiglio d'Europa. Ma, accanto a essa, vi sono decine di altri accordi a tutela dei diritti umani, tra i quali spiccano la Carta sociale europea, la Convenzione europea sulla prevenzione della tortura e dei trattamenti o pene inumani e degradanti, e la Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica, meglio nota come “Convenzione di Istanbul” che, a partire dal 1° ottobre 2023, annovera tra le Parti contraenti proprio l'Unione europea. Queste convenzioni hanno consentito il progressivo rafforzamento dei diritti umani nel continente europeo, raggiungendo una tutela a tutto tondo, ampia e sfaccettata, in costante evoluzione. Testimonianza del dinamismo che ha contraddistinto e tuttora contraddistingue il Consiglio d'Europa è l'adozione, il 5 settembre 2024, della Convenzione quadro sull'intelligenza artificiale e i diritti umani, la democrazia e lo Stato di diritto, che entrerà in vigore alla quinta ratifica.

Alcuni di questi accordi hanno predisposto anche organismi di monitoraggio sull'implementazione delle rispettive Convenzioni, come ad esempio il Comitato per la

¹⁰ Finora, sono stati adottati 7 Pareri consultivi, 3 richieste sono state respinte dalla Corte. Dati disponibili online, www.echr.coe.int.

¹¹ Ugo Villani, *Istituzioni di Diritto dell'Unione europea*, Cacucci, VII edizione, pp. 66-67.

¹² Si vedano, in particolare, il Preambolo e, più specificamente, l'art. 52 (3) della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

¹³ Art. 6, par. 1 TUE.

¹⁴ Art. 6, par. 2 TUE.

¹⁵ Parere 2/13, del 18 dicembre 2014.

prevenzione della tortura che, privo di una competenza puramente giurisdizionale, opera nell'ottica di promuovere la prevenzione della tortura e dei trattamenti inumani o degradanti, in particolare nei confronti delle persone private della libertà, maggiormente vulnerabili a fenomeni di questo tipo.

E neppure possono essere dimenticate le numerose attività che il Consiglio d'Europa svolge in relazione alle altre priorità di azione costituite dal rispetto della democrazia, dello Stato di diritto e dalla promozione della giustizia, tra cui, ad esempio, emerge il ruolo della c.d. Commissione di Venezia¹⁶, organo di natura consultiva che contribuisce a estendere la portata del Consiglio d'Europa anche al di là degli Stati membri¹⁷ e fornisce assistenza in campo giuridico agli Stati, con particolare attenzione alle questioni di natura costituzionale.

Questi meccanismi, con caratteristiche e portata evidentemente diverse rispetto al sistema più incisivo previsto dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, restituiscono un panorama estremamente articolato e ricco, composto da un ventaglio di garanzie di tutela molto diverse tra loro, che vanno dalla prevenzione al monitoraggio periodico, e che supportano e completano la tutela di tipo "sanzionatorio" che caratterizza invece la Corte EDU.

È doveroso tuttavia ricordare, in questo tentativo di bilancio parziale dei primi 75 anni di vita del Consiglio d'Europa, anche qualche ombra che ha oscurato alcuni tra i momenti più importanti della vita di questa organizzazione e delle quali occorre prendere atto, affinché servano da guida per il futuro.

Ombre di natura politica, che attengono a *membership* talvolta accidentate di Stati che, nella loro storia recente, hanno vissuto momenti di buio democratico per poi ritrovare, anche a distanza di anni, la luce della democrazia. Come nel caso della Grecia, sospesa dalla *membership* del Consiglio d'Europa dal 1970 al 1974; della Spagna che, sottoposta a una feroce dittatura, solo nel 1977 è potuta entrare a far parte dei grandi progetti d'integrazione europea; o del Portogallo, il cui drammatico periodo dittatoriale si è concluso nel 1974, con la conseguente adesione al Consiglio d'Europa nel 1976. E la stessa speranza non può che animare le vicende che stanno interessando la Federazione Russa, Stato membro del Consiglio d'Europa fino a marzo 2022, escluso dalla *membership* di questa organizzazione a seguito dell'aggressione perpetrata ai danni dell'Ucraina nel febbraio 2022, che ha dato vita a un lungo conflitto armato sul versante orientale del continente europeo. È in questo quadro che si è realizzata la prima esclusione di uno Stato membro nella storia del Consiglio d'Europa (dopo la vicenda della temporanea estromissione della Grecia), poiché il Comitato dei Ministri ha deciso di fare uso della procedura prevista dall'art. 8 dello Statuto del Consiglio d'Europa, che ha portato alla cessazione dello *status* di membro della Federazione Russa¹⁸, in un certo senso azionando gli "anticorpi" previsti in caso di grave violazione dei diritti umani da parte di uno Stato membro.

¹⁶ La denominazione ufficiale è Commissione europea per la democrazia attraverso il diritto, nota come Commissione di Venezia in ragione della località in cui è situata la sede.

¹⁷ Della Commissione di Venezia fanno parte 61 Stati (i 46 del Consiglio d'Europa e 15 Stati non membri) ai quali si aggiungono 4 Stati osservatori.

¹⁸ Risoluzione del Comitato dei Ministri del 16 marzo 2022, CM/Res(2022)2.

Non mancano anche ombre di natura più propriamente giuridica. Si pensi alla non sempre agevole esecuzione delle sentenze della Corte EDU, com'è noto vincolanti per gli Stati destinatari della sentenza. Le incertezze di taluni di essi hanno condotto al rafforzamento dei poteri del Comitato dei Ministri che, sin dall'adozione del Protocollo 14, ha la possibilità di riferire un caso di mancata esecuzione di una sentenza alla Corte, la quale può pronunciarsi con una nuova sentenza che accerta l'inadempimento dello Stato. Gli esiti di questa nuova competenza della Corte sono incerti. Da un lato, essa ha avuto un impatto positivo, portando infine all'esecuzione della sentenza¹⁹. Dall'altro, l'introduzione della possibilità di ricorrere nuovamente alla Corte in casi di inadempimento, trasferisce sul piano giudiziale una procedura di natura politica, basata originariamente sull'esclusiva interlocuzione tra il Comitato dei Ministri e lo Stato.

Oggi, il Consiglio d'Europa è al centro di sfide importanti, che guardano al futuro del continente europeo (e non solo) e ci interrogano sull'attualità di quel desiderio di *unione* di cui si facevano portavoce i fondatori dell'organizzazione. Questo desiderio attraversa una fase particolarmente complessa, in cui spinte individualiste sembrano caratterizzare gli scenari politici degli Stati europei²⁰. Ma è anche una fase storica, questa, in cui le sfide dell'attualità presentano una dimensione tale da impedire una efficace risoluzione a livello puramente nazionale, e richiedere dunque più *unità*, non meno. Si pensi al cambiamento climatico, alla necessità di dare una risposta concreta alle difficoltà poste dai flussi migratori e dalla povertà e alle crescenti sfide economiche di un mondo in costante cambiamento, ma anche all'interazione tra tutti questi fenomeni. Essi necessitano di un'azione europea concertata, coordinata ed efficace, che sappia rispondere alle preoccupazioni dei popoli europei.

E, al centro di questo rinnovato sguardo al futuro, l'obbligo di lavorare affinché i diritti delle generazioni più giovani e di quelle future non siano messi a repentaglio o, peggio, irreparabilmente danneggiati da scelte politiche poco responsabili. Proprio in questa direzione sembrano andare le parole della Segretaria generale dell'Assemblea parlamentare, Despina Chatzivassiliou-Tsovilis, che, il 14 novembre 2024, ha sottolineato l'importanza fondamentale del coinvolgimento dei più giovani al livello europeo: «Bringing the youth perspective to the forefront, harnessing the fresh ideas and energy you contribute - this is essential if we are to ensure intergenerational justice, and if we are to address the demands of the present without diminishing the promise of the future»²¹.

¹⁹ La procedura è stata per la prima volta utilizzata il 5 dicembre 2017, in relazione alla mancata esecuzione, da parte dell'Azerbaijan, della sentenza adottata dalla Corte nel caso *Mammadov*. Il procedimento ha avuto l'effetto desiderato, cioè quello di incentivare l'esecuzione della sentenza. Dopo la nuova sentenza della Corte EDU del 29 maggio 2019, con cui si accertava l'inadempimento dell'Azerbaijan, la condanna di Ilgar Mammadov è stata annullata dalla Corte suprema azera.

²⁰ Emblematiche sono le recenti elezioni presidenziali che si sono svolte in Moldavia il 20 ottobre e il 3 novembre 2024, durante le quali si sono sfidati due candidati. L'attuale presidente Maia Sandu, con un'agenda europeista, è stata riconfermata con una maggioranza nel complesso esigua, alla quale si è contrapposto Alexandr Stoianoglo (55% v. 45% circa), con vedute più vicine alla Federazione Russa. La Moldavia, Stato membro del Consiglio d'Europa, è anche tra i candidati alla *membership* dell'Unione europea.

²¹ [PACE Secretary General: 'Our task is to build a Europe that stays young at heart, where young voices aren't just heard, but empowered'](#)

Una promessa per il futuro di un'Europa unita della quale, è questo l'auspicio, il Consiglio d'Europa continuerà a costituire parte integrante e motore propulsore.

Novembre 2024

**SIOI**

UNA Italy

OSSERVATORIO

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

Brevi considerazioni sul summit del “G7” del 2024

Domenico Pauciulo

Ricercatore di Diritto internazionale (RTDB), Università degli Studi di Trieste

1. Premessa – Il 1° gennaio 2024 l'Italia ha assunto – per la settima volta – la presidenza del c.d. *Gruppo dei 7* (G7), ospitando il 50° *Vertice dei Leaders* a Borgo Egnazia, nel Comune di Fasano, dal 13 al 15 giugno 2024. L'incontro ha visto la partecipazione dei Capi di Stato e di Governo dei sette Paesi partecipanti (Canada, Francia, Germania, Giappone, Italia, Regno Unito e Stati Uniti d'America) e del Presidente del Consiglio europeo e della Presidente della Commissione europea in rappresentanza dell'Unione europea.

Come è prassi, sono intervenuti durante alcune sessioni di lavoro anche rappresentanti di altri Stati e organizzazioni su invito della Presidenza italiana¹: alcune sessioni hanno ospitato gli interventi anche del Sommo Pontefice, Papa Francesco, e del Presidente ucraino Volodymyr Zelenski.

2. Profili di diritto internazionale relativi al G7 – Tradizionalmente, i Vertici internazionali come il G7 vengono considerati uno strumento di concertazione informale che si svolge secondo una prassi regolarmente osservata, che permette di includere questi *summits* nel novero delle conferenze periodiche tra Stati. Infatti, l'assenza di una struttura dotata di organi permanenti, di un trattato istitutivo e di una “volontà” propria del Gruppo (e, in generale, anche di altri vertici come il G8, il G20 o il c.d. vertice “BRICS”) non permettono di poterli considerare vere e proprie organizzazioni internazionali né unioni istituzionali internazionali. Sono inoltre assenti requisiti formali per la *membership*, che sarebbe fondata 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»². Alcuni autori hanno quindi identificato nel G7 un esempio di “*soft organizations*”, dove gli Stati partecipanti si limitano principalmente ad assumere impegni di carattere politico, escludendo volontariamente obblighi internazionali di carattere pattizio³.

¹ Tali “inviti” occasionali rispondono alle ricorrenti critiche di scarsa rappresentatività e di composizione elitaria di tali Vertici, che in passato hanno determinato l'allargamento del G7 e la stessa nascita del più “inclusivo” G20 e che oggi determinano quello a favore di istituzioni internazionali, blocchi regionali e altri Paesi; v. R. VIRZO, *Vertici internazionali*, in *Enciclopedia del diritto, Annali*, V, 2012, pp. 1431-1442. Nel corso del Vertice del 2024 sono intervenuti i Capi di Stato e di Governo di Algeria, Brasile, Emirati Arabi Uniti, Giordania, India, Kenya, Mauritania, Tunisia, Turchia, nonché i più alti funzionari di Banca africana di sviluppo, Banca mondiale, Fondo monetario internazionale, Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE) e dell'Organizzazione delle Nazioni Unite.

² Così R. VIRZO, *Il G7 e il multilateralismo*, 2024, in questo Osservatorio.

³ G. MARTINO, P. PENNETTA, *Nozione di organizzazione internazionale*, in P. PENNETTA, S. CAFARO, A. DI STASI, I. INGRAVALLO, G. MARTINO, C. NOVI, *Diritto delle organizzazioni internazionali*, II ed., Milano, 2024, pp. 26-27.

Il G7 è quindi caratterizzato da flessibilità organizzativa, essendo nella pratica i suoi lavori “gestiti” e “organizzati” dallo Stato che occupa la Presidenza di turno, che dà impulso anche all’agenda dei lavori. Oltre al Vertice al più alto livello politico, il G7 prevede riunioni ministeriali e incontri preparatori. Nel corso del 2024, per esempio, si sono svolte a livello ministeriale il tradizionale incontro dei Ministeri degli esteri e i [meetings](#) dedicati a turismo, sviluppo, finanze, difesa, inclusione, tecnologia e digitale, commercio, salute e cultura. I temi discussi, quindi, variano di volta in volta, a seconda degli specifici interessi e delle situazioni occasionali.

Queste modalità operative caratterizzano anche gli atti che sono adottati al termine dei Vertici annuali: generalmente, si tratta di dichiarazioni finali che si sostanziano in raccomandazioni per gli appartenenti al Gruppo, il cui contenuto è essenzialmente negoziato dai rappresentanti dei leader (c.d. *sherpa*) durante gli incontri preparatori. Il documento principale è il *Leaders’ Communiqué*, il quale contiene posizioni comuni e le linee guida finalizzate ad armonizzare condotta e politiche dei Governi. Seguono poi le dichiarazioni adottate nell’ambito delle riunioni a livello ministeriale, con cui vengono normalmente sintetizzate posizioni comuni. Molto spesso questi atti sono accompagnati da documenti programmatici variamente denominati (*Action Plans, Principles, Policy Priorities, Framework* o anche *Conclusions*), che servono a esplicitare disposizioni ben più generali contenute in dichiarazioni e comunicati⁴. Chiaramente, secondo il diritto internazionale, nessuno di questi strumenti crea obblighi di natura convenzionale, rientrando a pieno titolo nella categoria degli atti di *soft law*⁵.

Pur trattandosi di strumenti non vincolanti, gli appartenenti al G7 sono però soliti monitorare l’effettiva realizzazione degli impegni (politici) assunti nelle loro dichiarazioni attraverso la prassi dei c.d. “seguiti”, oggetto di sezioni delle dichiarazioni finali (“follow up”) oppure di appositi documenti a carattere annuale, pluriennale o tematico (“progress reports”). Questa attività di controllo è condotta dall’*Accountability Working Group*, istituito sotto la Presidenza italiana del 2009, il quale, al fine di assicurare trasparenza e controllo da parte della società civile sull’operato del Gruppo, redige e pubblica un rapporto annuale su uno o più settori di intervento del G7, mentre un rapporto onnicomprensivo è pubblicato ogni tre anni. Nel corso del Vertice 2024, per esempio, è stato adottato il [G7 Apulia Progress Report 2024: Advancing Sustainable Development in Africa](#).

3. Il Vertice del 2024 – Nel corso delle riunioni che si sono svolte dal 13 al 15 giugno, i Capi di Stato e di Governo hanno riaffermato il proprio impegno a fronteggiare le sfide principali del panorama globale. Particolare attenzione è stata rivolta ai conflitti in corso, in modo particolare sul perdurare dell’aggressione della Federazione Russa all’Ucraina. Già il 24 febbraio scorso i *leaders* avevano adottato una [dichiarazione di](#)

⁴ Durante il vertice sono stati approvati i *G7 High-Level Principles on Anti-Corruption Capacity Building*, consultabili nel sito <https://www.g7italy.it/wp-content/uploads/2024-G7-HLPs-on-Anti-Corruption-Capacity-Building.pdf>, volti a delineare prassi e metodologie per l’assistenza tecnica in materia di contrasto alla corruzione.

⁵ In argomento, v. M.R. MAURO, *Diritto internazionale dell’economia. Teoria e prassi delle relazioni economiche internazionali*, Napoli, 2019, pp. 55-58; F.M. PALOMBINO, *Introduzione al diritto internazionale*, III ed., Roma, 2024, pp. 166-170.

[supporto](#) allo Stato ucraino, richiedendo alla Federazione Russa «to immediately cease its war of aggression and completely and unconditionally withdraw its military forces from the internationally recognized territory of Ukraine», riconfermando la propria volontà di inasprire le misure coercitive già adottate nei confronti del Governo russo, attraverso l'ampliamento dei pacchetti sanzionatori e l'intensificazione dei controlli sulle esportazioni, in cooperazione con Paesi terzi. Inoltre, i Ministri degli esteri avevano espresso il proprio supporto verso le indagini del Procuratore della Corte penale internazionale.

Il contenuto di questa documento è stato ulteriormente rafforzato da una successiva [dichiarazione](#) in occasione del millesimo giorno di guerra, approvata il 16 novembre scorso, e dal *Leaders' Communiqué*. Resta, quindi, immutato il supporto dei Paesi G7 alla legittima difesa dell'Ucraina a fronte della violazione, da parte della Federazione Russa, dell'art. 2, par. 4, della Carta delle Nazioni Unite. In tal senso, come già affermato nella [Joint Declaration](#) adottata a Vilnius l'anno precedente, i Paesi G7 si sono impegnati a concludere accordi bilaterali con lo Stato ucraino per la fornitura continuativa di apparecchiature militari, di assistenza tecnica e addestramento alle truppe ucraine, e per la condivisione di informazioni di *intelligence*.

È inoltre da ricordare come anche i Ministri degli esteri dei Paesi G7 abbiano preso più volte posizione sulla guerra in corso, anche sui rischi di espansione del conflitto determinati dalla presenza di contingenti militari nord-coreani in territorio russo in ausilio all'esercito russo e sulla minaccia insita in una più intensa cooperazione militare tra i due Paesi, la quale costituirebbe una violazione di diverse risoluzioni del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite⁶.

Nel [Leaders' Communiqué](#) il G7 ha espresso la volontà di continuare a supportare militarmente e finanziariamente lo Stato ucraino, iniziando a pensare anche alla fase di ricostruzione del Paese. È stato pertanto previsto un nuovo strumento denominato *Extraordinary Revenue Acceleration (ERA) Loans for Ukraine*, con cui si rendono disponibili prestiti per circa 45 miliardi di euro entro la fine del 2024. I fondi sono ricavati dall'immobilizzazione di beni sovrani russi detenuti dall'Unione europea e nelle giurisdizioni degli altri Stati del G7, in linea con il diritto interno di tali Stati e il diritto internazionale. Questo strumento è stato successivamente reso operativo dalla [dichiarazione](#) adottata dai Ministri delle finanze del G7 il 25 ottobre 2024, la quale prevede che i prestiti saranno gestiti dal Meccanismo di cooperazione per i prestiti all'Ucraina (*Ukraine Loan Cooperation Mechanism*), istituito dal regolamento UE 2024/2773⁷. In sostanza, il 95% dei proventi generati dai depositi centrali di titoli legati ad attività e riserve della Federazione Russa saranno trasferiti all'Unione e utilizzati per il Meccanismo di cooperazione, il quale erogherà – a fondo perduto – queste risorse sotto

⁶ Si veda lo *statement* dei Ministri degli esteri dei Paesi G7 del 25 novembre 2024, adottato nella riunione di Fiuggi-Anagni, consultabile nel sito <https://www.g7italy.it/wp-content/uploads/Foreign-Ministers-Meeting-Statement-Fiuggi-Anagni-25-26-November.pdf>, nonché la dichiarazione dei Ministri degli esteri dei Paesi G7 e di Australia, Repubblica di Corea, Nuova Zelanda e dell'Alto Rappresentante dell'Unione europea per gli affari esteri e la politica di sicurezza del 5 novembre 2024, consultabile nel sito <https://www.g7italy.it/wp-content/uploads/Statement-on-the-deployment-of-DPRK-troops-to-Russia.pdf>.

⁷ Regolamento (UE) 2024/2773 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 ottobre 2024 che istituisce il meccanismo di cooperazione per i prestiti all'Ucraina e fornisce assistenza macrofinanziaria eccezionale all'Ucraina.

forma di sostegno finanziario all'Ucraina, al fine di assisterla nel servizio e nel rimborso dei prestiti che verranno erogati dall'Unione stessa e da altri Paesi del G7.

Il *Communiqué* ha inoltre prestato particolare attenzione al tema delle “sanzioni” economiche nei confronti della Russia: il G7 ha infatti riaffermato la necessità di impedire l'aggiramento di queste politiche e di attuare misure anche nei confronti di soggetti – pubblici e privati – localizzati in Paesi terzi, come la Cina, che facilitano la fornitura di materiali e apparecchiature per l'industria della difesa russa. I Paesi del G7, quindi, si sono impegnati a «impose restrictive measures consistent with our legal system to prevent abuse and restrict access to our financial systems for targeted individuals and entities in third countries, including Chinese entities, that engage in this activity». Il riferimento sembra essere, quindi, alle c.d. “sanzioni secondarie”, la cui legittimità è molto discussa sia nel diritto internazionale generale sia in relazione a regimi specifici, come il diritto multilaterale del commercio internazionale⁸.

Altre sezioni del documento finale riguardano la situazione in Medio Oriente. Per il conflitto nella regione di Gaza, i Paesi del G7 hanno reiterato come la soluzione dei due Stati resti l'unica percorribile per assicurare una pace e una stabilità perdurante nell'area, rinnovando l'invito al cessate il fuoco come previsto dalla risoluzione 2735 (2024) del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite⁹. In questo senso, si notano nella dichiarazione diverse richieste al Governo israeliano, alcune concernenti l'assistenza umanitaria alle popolazioni civili di Gaza e Rafah, la quale dovrebbe essere assicurata in maniera piena, rapida e sicura come previsto dal diritto internazionale umanitario, altre riguardanti un deciso *stop* nelle politiche di espansione delle colonie israeliane nei cd. Territori palestinesi.

La dichiarazione dei *leaders* è stata poi completata dal [documento](#) adottato all'esito della riunione dei Ministri degli esteri del 25-26 novembre 2024, il quale si è interessato anche del nuovo fronte del conflitto, apertosi a seguito delle azioni militari nell'area della c.d. *Linea blu* che divide il nord di Israele dal sud del Libano, controllato da Hezbollah. La dichiarazione invita ad un immediato cessate il fuoco tra le parti e all'attuazione della [risoluzione](#) 1701 del 2006 del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite. Il documento esprime inoltre condanna per gli attacchi missilistici del governo iraniano ai danni di Israele e le azioni di destabilizzazione da parte di gruppi collegati al regime iraniano come gli Houti.

Il *Communiqué* del Vertice si occupa anche di altre questioni: la cooperazione con le nazioni africane, finalizzata all'attuazione dell'Africa Union Agenda 2063¹⁰; lo sviluppo sostenibile e la sicurezza alimentare; la transizione energetica; i fenomeni

⁸ In argomento, si veda T. RUYS, C. RYNGAERT, *Secondary Sanctions: A Weapon out of Control? The International Legality of, and European Responses to, US Secondary Sanctions*, in *British Yearbook of International Law*, 2020, pp. 1-116.

⁹ S/RES/2735(2024), 10 giugno 2024. La risoluzione prevede un piano di pace in tre fasi: la prima imporrebbe il cessate il fuoco, il rilascio degli ostaggi detenuti da Hamas, uno scambio di prigionieri tra le parti e il ritorno della popolazione civile nelle proprie abitazioni; la seconda fase il pieno ritiro delle forze israeliane da Gaza; la terza un piano di ricostruzione.

¹⁰ Il documento, approvato nel 2013 dall'Unione africana, racchiude la strategia di sviluppo sostenibile del continente africano.

migratori; la *cyber*-sicurezza; questioni legate al commercio, alla finanza e all'economia. Queste sezioni, specificamente, riprendono gli esiti delle riunioni a livello ministeriale che si sono svolte nell'arco di tutto il 2024 ospitate da varie città italiane.

Un'ampia sezione del documento è dedicata al tema dello sviluppo tecnologico: la preoccupazione principale dei *leaders*, già affrontata nel corso del Vertice del 2023 sotto la presidenza giapponese, è la regolamentazione dell'uso dell'intelligenza artificiale (IA), oggetto del c.d. *G7 Hiroshima AI Process*, il quale enuncia dei [Principi](#) e un [Codice di condotta](#) per le società che sviluppano sistemi di IA¹¹. I Paesi del G7 si sono pertanto impegnati a incrementare consultazioni e forme di collaborazione tra le proprie autorità nazionali dedicate al mondo digitale per coordinare l'attuazione e l'evoluzione dell'impianto normativo e regolatorio dedicato a questo fenomeno, nonché a sviluppare sistemi di monitoraggio del settore privato. Inoltre, grazie all'attività congiunta della presidenza italiana, dell'UNESCO e dell'OCSE, la riunione ministeriale su tecnologia e digitalizzazione ha adottato il [G7 Toolkit for Artificial Intelligence in the Public Sector](#), una guida per lo sviluppo e l'uso di sistemi di intelligenza artificiale generativa nelle pubbliche amministrazioni dei Paesi partecipanti.

4. Osservazioni conclusive – Il Vertice (e le diverse riunioni a livello ministeriale) del 2024 hanno affrontato temi molto diversi, ma tutti ugualmente “urgenti”. Buona parte dei lavori è stata occupata dai conflitti in corso, anche in virtù del forte impegno degli Stati partecipanti al contrasto della guerra di aggressione della Federazione Russa. D'altra parte – a differenza del G20, il quale nasce principalmente quale foro per la cooperazione in materia economica – gli affari politici, la pace e la sicurezza sono sempre stati all'ordine del giorno delle riunioni del Gruppo, anche negli anni in cui la sua configurazione prevedeva la partecipazione della Federazione Russa (c.d. G8).

I documenti adottati, benché delineino linee guida, modalità di azione e programmi per far fronte a sfide molto attuali della cooperazione internazionale, sembrano però “timidi” su alcune questioni. In primo luogo, in relazione ai conflitti, non ci sono riferimenti a possibilità di mediazione, buoni uffici o alla necessità di instaurare trattative tra le parti per evitare l'*escalation* delle azioni militari e per giungere ad una pace duratura. Sono elencate infatti misure sanzionatorie, necessità e in alcuni casi anche “responsabilità” specifiche delle parti in conflitto; si ritrovano richiami ai principi e valori della Carta ONU e a risoluzioni del Consiglio di sicurezza, ma non vi sono soluzioni o proposte, che pure sembrerebbero necessarie e sicuramente autorevoli, provenendo da alcuni Stati *leader* della politica internazionale. In secondo luogo, nelle sezioni dedicate alla cooperazione in materia economica, sociale e ambientale, il G7 si limita a riaffermare obiettivi programmatici e iniziative varie, senza realmente dimostrare di tenere in considerazione l'urgenza di alcune situazioni, come quella legata al clima. Di certo, il tenore delle dichiarazioni, oltre a discendere dalle caratteristiche di foro “politico” e di indirizzo del Vertice G7, può anche essere dovuto alla situazione politica degli ultimi mesi, dove alle elezioni per il rinnovo dell'amministrazione statunitense e delle istituzioni

¹¹ In argomento si rimanda a S. RUTIGLIANO, [Le principali questioni inerenti alla digitalizzazione, scienza e tecnologia al vaglio del G7](#), in questo Osservatorio, 2024.

europee si sono intrecciate crisi di governo più o meno profonde in Germania, Francia e Regno Unito.

Va però dato merito alla Presidenza italiana del G7 di aver tentato di rilanciare il multilateralismo, anche attraverso l'estensione di inviti a partecipare al Vertice a Paesi del c.d. *Global South* come Argentina, Kenya e Tunisia e, soprattutto, verso due membri del gruppo BRICS come Brasile e India, circostanza che forse potrebbe favorire il dialogo con aree del mondo che sembrano sempre più lontane dalle democrazie occidentali.

In conclusione, il G7 sembra ancora una volta aver prodotto limitati risultati concreti. Fa eccezione l'accordo per i prestiti all'Ucraina provenienti da *assets* russi congelati, il quale verrà gestito dall'Unione europea per conto degli Stati G7 e che permette un sostegno continuativo – fino a 45 anni – ad un Paese martoriato da un conflitto che non accenna a chiudersi.

Dicembre 2024



SIOI

UNA Italy

OSSERVATORIO

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

EU Enlargement to the Western Balkans in 2024 – glimmers of hope for the region's integration

Marko Milenković PhD, MA, LLM (Cantab)

Senior research fellow – Institute of Social Sciences Belgrade; Affiliated research fellow – Center for Constitutional Studies and Democratic Development (CCSDD) at Johns Hopkins University's School of Advanced International Studies (SAIS) Bologna; Visiting fellow – European University Institute (EUI)

The year 2024 marks two decades of the historic “Big Enlargement” of the EU to Central and Eastern European countries. It was a year in which Western Balkan candidates entered the third decade of their EU accession process as prospects were offered in 2003. Yet, the EU integration process has since been long, and hampered by numerous factors, most notably enlargement fatigue and bilateral conditionality¹. As recently noted by Betchev: «Not that long ago, enlargement was a second-order priority for the EU: never off the radar but never really a top agenda item either»². 2024 is the year when the first and only of the Western Balkan countries that have joined the EU back in 2013 – Croatia – also became a member of the Eurozone and Schengen zone, symbolically completing the integration process.

The integration story continues for the rest of the region, with a bit less uncertainty than previously. As already discussed in the previous OSORIN analysis³ Russia's invasion of Ukraine has returned the European Union's attention to its enlargement policy, reigniting discussions on EU integration for Western Balkan candidates⁴. Emerson underlines: «The EU's enlargement process is at a cross-roads. There have been some positive steps recently, but these are not in themselves credibly answering the question whether the process is really on track for a new round of accessions, even over a long-term horizon; or whether the long and complex procedures are masking a political reality that the process is subject to fundamental blockage factors in the hands of various member states»⁵.

The year 2024 further was marked with some positive developments for some of the WB candidates. Following the Council's decision that Montenegro had fulfilled the interim benchmarks for the rule of law chapters, the intergovernmental conference on 26

¹ Miloš Milenković, *Using ethnology-based intangible heritage safeguarding as an alternative to culturalized EU conditionality in the Western Balkans*, in Laura Montanari, Alessia-Ottavia Cozzi, Marko Milenković, Irena Ristić (eds.), *We, the people of the United Europe - Reflections on the European state of mind (Atti del Convegno internazionale Udine 28/29 giugno 2022)*, Napoli, 2022, 225-234.

² Dimitar Betchev, *Can EU Enlargement Work?*, Carnegie Endowment for International Peace, 20 June 2024: <https://carnegieendowment.org/research/2024/06/can-eu-enlargement-work?lang=en>.

³ Marko Milenković, *EU enlargement to the Western Balkans in 2022 – some progress in sight?*, 2023: https://www.osorin.it/uploads/model_4/files/129_item_2.pdf?v=1675070984.

⁴ Jelena Džankić, Simonida Kacarska, Soeren Keil (eds.), *A Year Later: War in Ukraine and Western Balkan (Geo)Politics*, European University Institute, 2023, 155-164.

⁵ Michael Emerson, *EU Enlargement Issues for the Next Commission*, SCEEUS GUEST COMMENTARY NO. 3, 2024: <https://sceeus.sc/en/publications/eu-enlargement-issues-for-the-next-commission/>.

June outlined the closing benchmarks for these chapters. This development was also coupled with the provisional closure of several negotiating chapters. Screening sessions with both Albania and North Macedonia were finalized by the end of 2023. On 15 October 2024, the fundamentals cluster (no. 1) was opened for Albania, finally breaking a deadlock of its accession talks. In March 2024, the European Council decided to initiate accession negotiations with Bosnia and Herzegovina. The Commission was tasked with preparing the negotiating framework, to be adopted by the Council once Bosnia and Herzegovina fulfils all the steps outlined in the Commission's 2022 recommendations. Other candidates did not make progress in 2024 for a number of reasons, and mostly remain at the same position they were back in 2020 when the new negotiation methodology was introduced⁶.

As every year, the Commission came up with the regular Enlargement Strategy⁷ and individual countries' progress reports assessing their advancement in various areas of reforms and alignment with the *acquis* and EU policies. It is much more complex than previous similar documents as it now includes 10 candidates and potential candidates – Turkey, 6 from the Western Balkans – Montenegro, Serbia, North Macedonia, Albania, Bosnia and Herzegovina, Kosovo* – as well as Ukraine, Moldova and Georgia.

At the moment, Montenegrin government is hoping for the completion of the accession negotiations by 2026⁸, which would under usual dynamics seen with previous entrants lead to membership in 2028. As argued by Dabrowski: «Looking at the advancement of the negotiation process, it makes sense to set an indicative, not very distant date for Montenegro's accession to the EU in order to mobilise all parties involved as was done in the case of the 2004 Eastern Enlargement»⁹.

The same could be claimed for other countries, namely Serbia who is the second in line in terms of advancement of accession talks. Serbia has made no progress during the year, with no new clusters and chapters opened in 2024 but some reform progress recognised by the national progress report. As underlined by the Commission: «The authorities continued to declare EU membership as their strategic goal. The path towards opening further clusters with Serbia will depend in particular on the progress and pace of rule of law reforms and the normalisation of relations with Kosovo»¹⁰.

As observed by the Commission, Albania and North Macedonia have consistently reaffirmed their political commitment to EU integration, emphasizing reform progress as the foundation for advancing accession negotiations. Following the first intergovernmental conferences with both countries in July 2022, screening meetings for all six negotiation clusters were successfully concluded by December 2023. Based on the

⁶ For the overview of 2020 developments please refer to: Marko Milenković, *EU Enlargement Strategy 2020 – Paving the Way for Differentiated Integration?*, 2020: https://www.osorin.it/uploads/model_4/files/54_item_2.pdf?v=1608022440.

⁷ European Commission, 2024 Communication on EU Enlargement Policy, COM (2021) 644 final, 19 October 2021.

⁸ *Ibid.*, 21.

⁹ Marek Dabrowski, *The European Union's Geopolitical Ambitions: Enlargement, Neighbourhood and Necessary Institutional Changes*, in *Intereconomics*, 2024, 327-331.

¹⁰ European Commission, 2024 Communication on EU Enlargement Policy, cit., 5.

Commission's screening reports, the Council communicated the benchmarks for opening negotiations on Cluster 1 (Fundamentals) to both countries in autumn 2023. By the end of 2023, Albania submitted its roadmaps on public administration reform and the rule of law, which enabled the opening of the Fundamentals cluster during the second inter-governmental conference in October 2024. Additionally, Albania submitted its roadmap on the functioning of democratic institutions in September 2024. As it was outlined by the Commission: «The Albanian government signalled their objective to close accession negotiations by the end of 2027 and the Commission is ready to support this ambitious objective»¹¹.

In December 2023, North Macedonia adopted roadmaps on public administration reform and the rule of law, but the action plan on the protection of minorities is still pending. Meanwhile, the Commission presented further screening reports for both countries to the Council: in May 2024 for Cluster 2 (Internal Market) and in October 2024 for Cluster 6 (External Relations) and Cluster 3 (Competitiveness and Inclusive Growth)¹². Yet, even though it was the first to get an EU candidate status North Macedonia's accession progress remains deadlocked.

In December 2023, the European Council, following the Commission's recommendation, decided to open accession negotiations with Bosnia and Herzegovina once the country meets the necessary membership criteria. According to the March 2024 Commission report, Bosnia and Herzegovina had made progress in adopting EU-related reforms. Following the Commission's recommendation, the European Council decided on 22 March 2024 to open EU accession negotiations¹³, however, as previous experiences of Albania and North Macedonia attest, the period till the opening of the first cluster of negotiations can be prolonged. Finally, 2024 was a year that marked the introduction of visa-free travel for Kosovo* passport holders, fourteen years after it was granted to other EU candidates.

An important 2024 development is Union's mid-term strategy for the region is "Growth Plan for the Western Balkans"¹⁴. It was conceived by the Commission in 2023 and adopted in 2024. A key component of this plan is the 6 billion EUR Reform and Growth Facility, comprising 1.5 billion of extra funding to the candidates on top of the existing pre-accession aid schemes and further up to 4.5 billion in favorable loans. The Growth Plan is designed to complement the Economic and Investment Plan for the region¹⁵, with the idea of supporting economic convergence with the EU and accelerating reforms crucial to the fundamentals of the accession process. As envisaged, it aims to gradually integrate the region into specific areas of the EU single market, contingent on progress in regional economic integration, alignment with relevant EU acquis, and the establishment of adequate administrative capacities and procedures¹⁶. As outlined by the

¹¹ *Ibid.*, 22.

¹² See further: *ibid.*, 5.

¹³ See further: *ibid.*, 5-6.

¹⁴ Regulation (EU) 2024/1449 of the European Parliament and of the Council of 14 May 2024 on establishing the Reform and Growth Facility for the Western Balkans, 24 May 2024.

¹⁵ See further: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_1811.

¹⁶ European Commission, 2024 Communication on EU Enlargement Policy, cit., 2.

Commission: «The implementation of the Growth Plan and the Facility is underway and has led to a significant political mobilisation in the region, recognising the substantive benefits the Growth Plan will bring. Five of the six beneficiaries have submitted their reform agendas to date, and they were approved by the Commission in October 2024. The corresponding prefinancing transfers are foreseen upon entry into force of the Facility and the loan agreements with each of the beneficiaries and fulfillment of the prefinancing conditions»¹⁷. The only country that was not able to prepare a Reform Agenda and submit it for approval by the European institutions was Bosnia and Herzegovina, reflecting the complex internal disagreements among ruling ethnic elites.

This new mid-term strategy for the region was clearly devised in the absence of immediate membership options. An important aspect of this evolving approach is the preparation of candidate countries for potential participation in the EU internal market, even without full EU membership. However, as noted by Mihajlovic and Macek: «There is no attempt to apply the logic of gradual accession in areas other than the single market and access to EU funds»¹⁸. This new perspective must, however, address the declining democratic and rule of law (RoL) standards in the Western Balkans. Current research highlights the high risk of ruling elites diverting EU funds without facing scrutiny or complying with EU core principles¹⁹. As recently noted by Betchev: «State capture and corruption are the most visible issues. Incumbent elites have been reluctant to hand over power to independent judiciaries and regulators, which could upset the elites' access to power and resources, undercut their clienteles, benefit their political competitors, and even result in jail sentences. The rule-of-law reforms are a potential disruption for these elites, who have a strong incentive to implement them selectively. That is true both of countries that are enthusiastic about membership and of those that lag behind»²⁰.

This new mechanism represents a novel approach in EU pre-accession conditionality policy and will serve as an important testing ground for similar legal and policy models with other candidate countries in the future. However, as underlined by the Commission: «The enlargement momentum has been coupled with a reinvigorated engagement with the relevant partners, particularly through their progressive integration into the EU single market. This integration is a facilitator (and not an alternative) to accession, by bringing even before accession the tangible socio-economic benefits of EU membership to the enlargement countries that are ready in specific areas»²¹. The Commission further underlined: «The region is fulfilling its ambition to create a Common Regional Market (CRM) that aims to ensure freedom of movement for people, services,

¹⁷ *Ibid.*, 2.

¹⁸ Milena Mihajlović, Lukáš Macek, *New Growth Plan for the Western Balkans*, Brief, Jacques Delors Institute, March 2024: <https://institutdelors.eu/en/publications/new-growth-plan-for-the-western-balkans/>.

¹⁹ See further: Kalypso Nicolaidis, Nicolai von Ondarza, Sophia Russack, *The Radicality of Sunlight - Five Pathways to a More Democratic Europe*, CEPS, SWP, 2023: <https://www.ceps.eu/ceps-publications/the-radicality-of-sunlight/>.

²⁰ Dimitar Betchev, *Can EU Enlargement Work?*, Carnegie Endowment for International Peace, 20 June 2024: <https://carnegieendowment.org/research/2024/06/can-eu-enlargement-work?lang=en>

²¹ European Commission, 2024 Communication on EU Enlargement Policy, cit., 1.

goods and capital. This will facilitate employment and trade and ease customs procedures between the partners»²².

2024 was a dynamic year for the EU enlargement process at large, and some glimmers of hope for the Western Balkans are present, mainly due to the steady progress of Montenegro towards membership and unblocking of the Albanian path to the EU integration. The Russian aggression against Ukraine brought a completely new (geo)political context in which enlargement is taking place, as three new candidates – Ukraine, Moldova and Georgia – are now also the part of the process. The war has thus redirected the focus once again to the enlargement for the Western Balkan and need to address the pressing issue of integration of the region²³. This however needs to be done having in mind that the EU used enlargement as a stabilization and security-building mechanism without guaranteeing membership as the end state²⁴. Having in mind these different considerations, it is essential that concrete measures are offered to the Western Balkans and legal steps are taken to keep the region safe, stable and adherent to European values. In the absence of membership prospects in the near future, differentiated integration (DI) – widely used by the Union internally and externally – as increasingly demonstrating to be the suitable framework for the Europeanisation of the Western Balkans²⁵.

There is a growing consensus among EU members and institutions that new integration options should be developed for the region, and it seems that current enlargement policy initiatives offer a new mid-term vision (till 2030, the year mentioned as a possible date for new EU entries)²⁶ for preparing the region for potential membership and phasing in Western Balkan candidates into EU policies. This includes increased participation in EU programmes and initiatives, as well as access to enhanced funding from the Union. An important aspect of this evolving approach is the preparation of candidate countries for potential participation in the EU internal market, even without full EU membership.

²² *Ibid.*, 16.

²³ Marko Milenković, *Ukraine war: a push towards differentiated integration for the Western Balkans?* In Jelena Džankić, Simonida Kacarska, Soeren Keil (eds.), *A Year Later*, cit., 155-164.

²⁴ Veronica Anghel, Jelena Džankić, *Wartime EU: consequences of the Russia – Ukraine war on the enlargement process*, in *Journal of European Integration*, 2023, 487-501.

²⁵ Marko Milenković, *Trajectories of differentiated integration for the Western Balkans*, in Benjamin Leruth, Stephan Gänzle, Jarle Trondal (eds.), *Routledge Handbook of Differentiated Integration in the European Union*. London, 2022, 551-564; Marko Milenković, *The Western Balkans and European Union enlargement – exploring possibilities of differentiated integration*, in Diane Fromage (ed.), *Redefining Membership: Differentiation in and outside the European Union*, Oxford, 2024, 273-290.

²⁶ Speech by President Charles Michel at the Bled Strategic Forum. European Council - Council of the European Union Michel, 28 August 2023: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2023/08/28/speech-by-president-charles-michel-at-the-bled-strategic-forum/>.

This policy shift is progressively framed as differentiation by the institutions²⁷ and in other prominent fora²⁸. However, there are also cautious views: «Despite this renewed attention, the initial momentum of EU enlargement is wearing off. While enlargement remains a worthwhile goal, the stakeholders involved will have to moderate their expectations. The EU will not expand rapidly in the coming years, although it may develop flexible forms of integration with membership hopefuls»²⁹.

We can conclude that 2024 was a vibrant year for the EU Enlargement, with glimmers of hope for the future of EU integration in the Balkans.

Dicembre 2024

²⁷ European Commission, Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council on pre-enlargement reforms and policy reviews, COM(2024) 146 final, 20 March 2024, 20.

²⁸ Franco-German Working Group on EU Institutional Reform, *Sailing on High Seas: Reforming and Enlarging the EU for the 21st Century. Report*, 19 September 2023, 36. <https://institutdelors.eu/en/publications/sailing-on-high-seas-reforming-and-enlarging-the-eu-for-the-21st-century/>.

²⁹ Dimitar Betchev, *Can EU Enlargement Work?*, Carnegie Endowment for International Peace, 20 June 2024. <https://carnegieendowment.org/research/2024/06/can-eu-enlargement-work?lang=en>.

**SIOI**

UNA Italy

OSSERVATORIO

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

Il *Global Digital Compact*: obiettivi e prospettive della cooperazione internazionale nel settore digitale

Enzo Campagna

Dottorando in Diritto Pubblico, Comparato e Internazionale, Curriculum Ordine Internazionale e Diritti Umani, Sapienza Università di Roma

1. Genesi del *Global Digital Compact* – Il 22 settembre 2024, a conclusione del *Summit for the Future*, l'Assemblea generale delle Nazioni Unite ha adottato per *consensus* il Patto per il futuro, che include, oltre alla Dichiarazione sulle generazioni future (annesso II), il *Global Digital Compact (GDC)*¹, documento giuridicamente non vincolante che si prefigge di definire principi, azioni e obiettivi relativi alla cooperazione internazionale in materia digitale.

La volontà di apportare dei miglioramenti al settore fu manifestata nel settembre 2020, in occasione dell'adozione, da parte dell'Assemblea Generale, della *Declaration on the Commemoration of the 75th anniversary of the United Nations*². Gli Stati posero all'attenzione del Segretario generale la necessità di migliorare il sistema di cooperazione digitale, con l'obiettivo di usufruire del pieno potenziale delle tecnologie emergenti, auspicando, attraverso il loro utilizzo, un'accelerazione nella realizzazione degli obiettivi dell'Agenda 2030.

In risposta all'impulso degli Stati, ad un anno di distanza, il Segretario generale Antonio Guterres ha reso noto il rapporto *Our Common Agenda*, attraverso cui propose l'avvio di un dialogo costruttivo tra le Nazioni Unite, i Governi, il settore privato e la società civile, al fine di adottare, durante il *Summit for the Future*, il *Global Digital Compact*. Il presente documento, secondo Guterres, avrebbe dovuto definire dei principi condivisi per la nascita di un futuro digitale aperto, libero e sicuro per tutti. Il *GDC*, inoltre, avrebbe dovuto incentivare gli Stati a garantire un pieno accesso alla connessione a livello globale, fornire maggiori informazioni alle persone circa l'utilizzo dei loro dati personali su Internet, nonché riconoscere una migliore applicazione dei diritti umani nel contesto digitale. Al fine di rendere la rete un posto più sicuro, il documento avrebbe dovuto introdurre dei criteri di *accountability*, per prevenire e reprimere atti discriminatori e contenuti ingannevoli *online*. Il testo finale, infine, secondo il Segretario generale, avrebbe potuto favorire una regolamentazione della *governance* sull'intelligenza artificiale in linea con i valori globali condivisi³.

Seguendo le varie tappe definite nella *road-map* e sulla base delle linee guida contenute nel *policy brief*⁴ del Segretario generale, dopo quasi 2 anni di consultazioni, il

¹ United Nations General Assembly, *Pact for the Future, Annex I, Global Digital Compact*, A/RES/79/1, 22 settembre 2024.

² United Nations General Assembly, *Declaration on the commemoration of the seventy-fifth anniversary of the United Nations*, A/RES/75/1, 28 settembre 2020.

³ Secretary General of the United Nations, *Our Common Agenda – Report of the Secretary-General*, settembre 2021, p. 63.

⁴ United Nations Secretary General, *Our Common Agenda Policy Brief 5, A Global Digital Compact – an Open, Free and Secure Digital Future for All*, maggio 2023.

GDC è stato adottato dall'Assemblea generale, confermando il crescente orientamento degli Stati verso una regolamentazione internazionale del settore digitale. L'interessamento significativo alla materia in questione trova un netto riscontro nell'istituzione, in seno alle Nazioni Unite, di numerosi Panel di esperti, Gruppi di lavoro, organi sussidiari con funzione consultiva, nonché nell'organizzazione periodica di Summit, concernenti aree legate alla transizione digitale.

Un'adeguata disciplina internazionale della cooperazione digitale potrebbe promuovere lo sviluppo della materia in oggetto, ostacolando la creazione di qualsiasi rapporto di subalternità tra gli Stati e favorendo una proliferazione equa, giusta e universale del settore. È necessario che le forme di cooperazione esistenti e future in materia digitale siano conformi all'art. 55 della Carta ONU, al fine di promuovere le condizioni di progresso e sviluppo economico e sociale, nonché il rispetto e l'osservanza dei diritti umani fondamentali in tutti gli Stati, durante il processo di digitalizzazione globale. La tutela dei diritti e delle libertà fondamentali dell'uomo rischia di essere seriamente compromessa dalle minacce provenienti dalle nuove tecnologie, tra cui i sistemi di intelligenza artificiale. Di conseguenza, l'adozione di nuovi strumenti internazionali, come la Convenzione quadro del Consiglio d'Europa sull'intelligenza artificiale, i diritti umani, la democrazia e lo Stato di diritto⁵, denota un crescente interesse degli Stati a disciplinare internazionalmente la materia in questione.

2. Il contenuto del *Global Digital Compact*: premessa e principi – La premessa del *GDC* si basa sull'apporto determinante ed in costante mutamento delle nuove tecnologie nel processo di trasformazione globale. Queste non solo possono potenzialmente generare dei benefici alla società e al pianeta, ma possono comportare anche dei seri rischi. Per tale ragione, si sostiene che sarà possibile ottenere dei risultati adeguati solo attraverso un rafforzamento della cooperazione internazionale nel settore digitale.

Si assicura che le forme di cooperazione digitale saranno conformi al diritto internazionale, ai principi della Carta delle Nazioni Unite e al diritto internazionale dei diritti umani, all'Agenda 2030 per lo Sviluppo sostenibile, così come alle conclusioni del *World Summit on the Information Society*⁶.

Gli Stati identificano ulteriori principi tramite cui verrà implementata la cooperazione digitale. In particolare, si riconosce che, nell'uso delle nuove tecnologie, debbano essere garantiti il pieno rispetto dei diritti civili, politici, economici, sociali, culturali e delle libertà fondamentali, l'eguaglianza di genere e l'*empowerment* femminile. È necessario favorire l'accessibilità universale delle nuove tecnologie e assicurare un'equa distribuzione dei benefici derivanti dalla cooperazione digitale, tramite cui possano

⁵ La Convenzione quadro è stata aperta alla firma degli Stati il 5 settembre 2024 e intende «address specific challenges which arise throughout the lifecycle of artificial intelligence systems and encourage the consideration of the wider risks and impacts related to these technologies including, but not limited to, human health and the environment, and socio-economic aspects, such as employment and labour». Per maggiori dettagli v. [CETS No 225](#).

⁶ Istituito dall'Assemblea generale con risoluzione 56/183, il WSIS si pone l'obiettivo di «achieve a common vision, desire and commitment to build a people-centric, inclusive and development-oriented Information Society where everyone can create, access, utilize and share information».

emergere nuove opportunità, funzionali alla sostenibilità ambientale. Si ambisce ad assicurare un uso responsabile dei nuovi strumenti e a favorire lo sviluppo di un approccio antropocentrico nel ciclo di vita delle tecnologie digitali.

Secondo il documento, la creatività e la competitività possono condurre ad un aumento dell'innovazione digitale per il settore privato, così come il rafforzamento delle *partnerships* tra i soggetti coinvolti può favorire la mobilitazione di risorse finanziarie, il sostegno al *capacity building* e il trasferimento di tecnologie.

Infine, la cooperazione digitale dovrà tenere conto della velocità di evoluzione delle nuove tecnologie e adottare un approccio di prospettiva, anticipando, monitorando e adattandosi rapidamente ai cambiamenti e rispondendo a nuove sfide e rischi emergenti.

3. Segue: obiettivi e azioni – Nel *GDC* vengono individuati cinque obiettivi⁷, raggiungibili attraverso l'assunzione di impegni e l'adozione di azioni da parte della comunità internazionale, nell'ambito della cooperazione digitale. Per la maggioranza degli obiettivi, gli Stati dichiarano di voler intervenire attraverso azioni significative entro il 2030, sebbene, in alcune materie rilevanti, tra cui la tutela dei diritti umani e la *governance* sull'intelligenza artificiale, abbiano deciso di non fissare alcun limite temporale. Gli obiettivi, a loro volta, sono suddivisi in sotto-tematiche, sulla base delle quali si sviluppa la cooperazione internazionale.

Il primo obiettivo consiste nel colmare il divario digitale e accelerare il progresso attraverso i *Sustainable Development Goals (SDGs)*, tramite un incremento della cooperazione in materia di connettività, alfabetizzazione digitale e una migliore disciplina dei beni e delle infrastrutture pubbliche digitali. Ai fini del conseguimento della connettività universale, gli Stati si impegnano, entro il 2030, a sviluppare meccanismi di finanziamento e incentivi per consentire a 2,6 miliardi di persone di connettersi e per garantire la stabilità e l'accessibilità della connettività globale. Gli Stati si prefiggono di facilitare la connessione alla rete di scuole e ospedali, nonché di prestare attenzione alla parità di genere e ai bisogni delle persone vulnerabili nella realizzazione della connettività globale.

Inoltre, si punta ad un incremento dell'alfabetizzazione digitale, delle abilità e delle *skills digitali*. Entro il 2030, gli Stati mirano a stabilire e supportare lo sviluppo di strategie nazionali, così come ad incrementare la disponibilità e l'accessibilità a piattaforme, servizi e *software* di alfabetizzazione digitale, nonché a favorire l'inclusione, supportando le categorie più vulnerabili. Per quanto concerne le *digital skills*, si ambisce a rafforzare lo sviluppo delle competenze digitali di istituzioni, funzionari pubblici e lavoratori. Gli Stati, considerato il ruolo chiave che i beni pubblici digitali e le infrastrutture pubbliche digitali svolgono per la trasformazione e l'innovazione in tale settore, promettono, entro il 2030, di aumentare gli investimenti e i fondi per il potenziamento di beni e infrastrutture, specialmente nei Paesi in via di sviluppo, e di incoraggiare la formazione di *partnerships*.

⁷ United Nations General Assembly, *Pact for the Future, Annex I, Global Digital Compact*, cit., p. 37.

Il secondo obiettivo del *GDC* prevede di aumentare l'inclusione e i benefici derivanti dall'economia digitale. Entro il 2030, gli Stati mirano a promuovere la creazione di un ambiente digitale aperto, equo, inclusivo e non discriminatorio, favorendo l'accesso delle piccole e medie imprese all'economia digitale. Si auspica, inoltre, lo sviluppo e il successivo rafforzamento di una cooperazione internazionale multilivello, attraverso la condivisione di conoscenze e tecnologie e la fornitura di assistenza tecnica. Gli Stati ambiscono alla promozione dell'innovazione e dell'imprenditorialità, rafforzando la presenza di donne, giovani e altri imprenditori sottorappresentati e incrementando il numero di *start-ups* e piccole e medie imprese, specialmente nei Paesi in via di sviluppo.

Come terzo obiettivo, gli Stati si prefiggono di assicurare uno spazio digitale inclusivo, aperto, sicuro e protetto che rispetti, protegga e promuova i diritti umani. In primo luogo, si impegnano a garantire l'osservanza del diritto internazionale dei diritti umani durante il ciclo di vita delle tecnologie digitali, con l'obiettivo di tutelare gli individui da eventuali violazioni, abusi o forme di discriminazione, attraverso l'adozione di misure che possano prevenire o reprimere tali comportamenti. Gli Stati promettono di assicurare che le legislazioni nazionali in materia di tecnologie digitali siano conformi agli obblighi di diritto internazionale, inclusa la materia dei diritti umani. È rivolta particolare attenzione al rafforzamento della protezione dei diritti del fanciullo in un contesto digitale e del diritto all'informazione. Le aziende e gli sviluppatori delle presenti tecnologie sono invitati a rispettare i diritti umani *online*⁸, così come le piattaforme *social* sono esortate ad adottare misure adeguate, per prevenire e reprimere eventuali abusi e garantire l'accesso ad un rimedio effettivo.

In materia di *Internet governance*, gli Stati sostengono lo sviluppo di un Internet aperto, globale, interoperabile e affidabile, supportano i lavori dell'*Internet Governance Forum*⁹ e promuovono la cooperazione internazionale, al fine di evitare rischi di frammentazione della rete. Per quanto concerne il tema della sicurezza digitale, emerge l'interesse degli Stati, entro il 2030, per la creazione di uno spazio online protetto e sicuro, che possa tutelare la salute mentale e il benessere degli utenti. In particolar modo, viene data priorità allo sviluppo e all'implementazione di politiche nazionali sulla sicurezza dei minori *online*, nel pieno rispetto del diritto internazionale dei diritti umani.

È da evidenziare la necessità di stabilire una regolare collaborazione tra le istituzioni nazionali, al fine di assicurare la protezione della *privacy*, la libertà d'espressione e l'accesso all'informazione. Gli Stati si impegnano a garantire che le disposizioni nazionali in materia di sorveglianza e crittografia siano conformi al diritto internazionale. Le imprese, le piattaforme digitali e gli sviluppatori vengono, invece, invitati a fornire adeguati strumenti di formazione e di tutela della sicurezza agli utenti, specialmente ai più giovani, e ad istituire meccanismi di segnalazione sicuri e accessibili, volti alla comunicazione di abusi subiti *online*.

⁸ Il *Global Digital Compact* chiede al settore privato che si conformi allo *United Nations Guiding Principles on Business and Human Rights*. Per maggiori dettagli sul testo v. [A/HRC/17/31, annex](#).

⁹ Per maggiori dettagli sul mandato dell'*Internet Governance Forum* v. WSIS, *Tunis Agenda for the Information Society*, 18 novembre 2005, par. 72 ss.

Le nuove tecnologie possono facilitare la manipolazione delle informazioni, producendo danni alla società e un impatto negativo sul godimento di diritti e libertà fondamentali. Gli Stati promettono di rafforzare la cooperazione internazionale, al fine di contrastare la disinformazione e l'*hate speech online* e si impegnano, entro il 2030, ad implementare programmi di alfabetizzazione, rivolti agli utenti, concernenti i media e la cultura dell'informazione.

Gli Stati si prodigano nella promozione e facilitazione all'accesso ad informazioni indipendenti, affidabili, multilingue e verificate. Le aziende del settore e le piattaforme *social* vengono invitate ad assicurare una maggiore trasparenza e *accountability* dei loro sistemi, nonché a continuare a sviluppare soluzioni per prevenire potenziali minacce, derivanti da contenuti generati dall'intelligenza artificiale.

Attraverso il perseguimento del quarto obiettivo del *GDC*, gli Stati ambiscono alla promozione di approcci responsabili, equi ed in linea con l'interoperabilità¹⁰ alla *governance* dei dati. La definizione di una *data governance* in linea con tali principi è da considerarsi necessaria, alla luce dell'incremento della condivisione e del trattamento dei dati personali in rete che, a causa dei nuovi sistemi di IA, potrebbe aumentare il rischio che venga meno la protezione di tali informazioni. Per tale ragione, gli Stati, attraverso la cooperazione, si impegnano sia nello sviluppo di normative quadro conformi alle linee guida internazionali e regionali esistenti in materia di protezione della *privacy*, che nel rafforzamento del supporto ai Paesi in via di sviluppo per l'adozione di normative nazionali in materia.

È fondamentale, inoltre, che gli utenti prendano consapevolezza della loro facoltà circa l'attribuzione del consenso all'uso e al trasferimento dei loro dati personali, la cui sicurezza deve essere garantita in conformità al diritto internazionale.

Gli Stati si impegnano ad adottare *data standards* comuni, concepiti per prevenire e affrontare discriminazioni e violazioni dei diritti umani e a sviluppare definizioni comuni e *standards* sull'uso e riutilizzo di dati per pubblica utilità.

Il mancato o inadeguato investimento di risorse in *data systems* pubblici potrebbe ostacolare il raggiungimento dei *SDGs*. Conseguentemente, gli Stati si adoperano, entro il 2030, per incrementare i finanziamenti, nonché la raccolta e la diffusione di dati funzionali ad accelerare il perseguimento degli obiettivi dell'Agenda 2030¹¹. Secondo il documento, occorre, inoltre, implementare *data systems* accessibili per il supporto alle procedure di *early warning*, di azione rapida e di risposta alle crisi, in caso di disastri.

Per quanto concerne il flusso transfrontaliero di dati, in ragione del loro ruolo trainante per l'economia digitale, gli Stati si impegnano a stimolare ulteriori consultazioni tra i vari *stakeholders*, al fine di facilitare tale pratica. Essi, infine, promuovono e sostengono l'interoperabilità tra le normative quadro nazionali, regionali e internazionali in

¹⁰ Secondo l'*European Data Protector Supervisor*, per interoperabilità si intende «the functionality of information systems to exchange data and to enable sharing of information».

¹¹ In proposito, al punto 45 del *Global Digital Compact*, si sottolinea: «We will aim for a 50 per cent increase in the data available to monitor the Sustainable Development Goals, disaggregated by income, sex, age, race, ethnicity, migration status, disability and geographical location and other characteristics relevant in national contexts».

materia di dati. Si chiede, inoltre, alla Commissione sulla scienza e la tecnologia per lo sviluppo¹² di stabilire un *Working Group* dedicato alla *governance* dei dati, il quale dovrà emettere un report sui propri progressi all'Assemblea generale non oltre la sua 81a sessione.

Il quinto e ultimo obiettivo del *GDC* verte sul potenziamento della *governance* internazionale dell'intelligenza artificiale a beneficio dell'umanità. È riconosciuta l'importanza di seguire un approccio bilanciato, inclusivo e *risk-based* per la *governance* dell'IA, raggiungibile tramite un'equa partecipazione di tutti gli Stati e degli *stakeholders*. Secondo il documento, è necessario che, sulla base degli sforzi delle parti di assicurare sistemi di IA sicuri e affidabili, si valutino e si affrontino l'impatto, le opportunità e i rischi che i presenti sistemi riflettono sullo sviluppo sostenibile, il benessere e i diritti degli individui. Per questa ragione, la cooperazione internazionale può facilitare il coordinamento e la compatibilità dei quadri normativi emergenti in materia di *governance* dell'IA. Gli Stati promettono di adottare approcci equi e inclusivi al fine di sfruttare i benefici e mitigare i rischi derivanti dai sistemi di intelligenza artificiale, in conformità al diritto internazionale, alle norme internazionali in materia di diritti umani e ad altri quadri normativi concernenti la materia in questione.

L'applicazione dei sistemi di intelligenza artificiale può, secondo il documento, accelerare il raggiungimento dei *SDGs*. Attraverso la cooperazione internazionale, è possibile fornire un supporto significativo ai Paesi in via di sviluppo per accrescere le loro competenze e ridurre gli effetti negativi delle tecnologie digitali, in settori come il lavoro e l'ambiente. Gli Stati manifestano la volontà di garantire maggiore trasparenza, *accountability* e una solida vigilanza sui sistemi di IA, conformemente al diritto internazionale.

Tramite il *GDC* è promossa l'istituzione dell'*Independent International Scientific Panel on AI*, il cui obiettivo è quello di promuovere la conoscenza scientifica attraverso delle valutazioni in materia di impatto, rischi e opportunità dell'IA. Si stabilisce, inoltre, l'avvio del *Global Dialogue on AI Governance*, che dovrebbe coinvolgere attori statali e *stakeholders*.

Gli Stati mirano alla promozione di sistemi di IA sicuri e affidabili, che tutelino le diversità linguistiche e culturali nel loro intero ciclo di vita e allo sviluppo di *partnerships* internazionali per l'implementazione di programmi di istruzione e formazione. Si propone, inoltre, di affidarsi a meccanismi già esistenti in seno alle Nazioni Unite e *multi-stakeholder*, per rendere più semplice l'accesso all'uso dell'IA e per potenziare le competenze informatiche nell'*high-performance computing* nei Paesi in via di sviluppo. La cooperazione Nord-Sud, Sud-Sud e triangolare può, secondo il documento, supportare lo sviluppo di *data sets* di alta qualità, *compute resources* accessibili e altre soluzioni che possano essere coerenti con la diversità linguistica e culturale e favorire l'imprenditoria nei Paesi in via di sviluppo. Infine, tramite un incremento degli investimenti, provenienti

¹² Si tratta di un organo sussidiario del Consiglio economico e sociale. Istituita nel 1992, la Commissione fornisce consulenza all'Assemblea generale e all'ECOSOC, attraverso la formulazione di raccomandazioni e linee guida su materie relative a scienza e tecnologia e le loro relative implicazioni sullo sviluppo.

principalmente dal settore privato e dalla filantropia, si punta a sostenere maggiormente il *capacity-building* in materia di IA per lo sviluppo sostenibile.

Sulla possibilità di introdurre dei sistemi di finanziamento volontari, viene richiesto al Segretario generale di tenere in considerazione anche le raccomandazioni dell'*High Level Advisory Body on Artificial Intelligence*, in merito all'istituzione del Fondo globale sull'Intelligenza artificiale¹³, sottoponendo la questione all'attenzione dell'Assemblea generale.

4. Segue: follow-up e revisione – Gli Stati prevedono, nella parte conclusiva del *GDC*, che le parti interessate siano coinvolte attivamente nell'implementazione e nell'aggiornamento del documento. Nell'attuazione degli impegni, è necessario che siano tenuti in considerazione sia le differenze tra gli Stati, specialmente in materia di sviluppo, che i quadri normativi e le politiche nazionali applicabili.

Per facilitare il raggiungimento degli obiettivi, si richiede l'appoggio delle organizzazioni internazionali universali e regionali, della comunità scientifica, del settore privato e della società civile, i cui contributi potranno essere forniti attraverso una piattaforma, attiva da dicembre 2024. Senza un'erogazione sostanziosa di finanziamenti da parte di soggetti pubblici e del settore privato, gli obiettivi del *GDC* potrebbero non essere perseguiti facilmente.

Si auspica, inoltre, che gli Istituti specializzati, le agenzie, i fondi e i programmi delle Nazioni Unite forniscano un sostegno proficuo all'implementazione del documento. Per semplificare il monitoraggio e il tracciamento dei progressi, è richiesto al Segretario generale di stabilire la *Compact Implementation Map*.

Il Forum politico di alto livello sullo sviluppo sostenibile e il Consiglio economico e sociale sono invitati a partecipare all'esame dei progressi compiuti per quanto concerne il primo obiettivo, mentre il Consiglio dei diritti umani è incaricato di valutare i passi in avanti compiuti nel garantire uno spazio digitale inclusivo, aperto, sicuro e protetto per tutti. Il Segretario generale è invitato a presentare all'Assemblea generale una proposta per l'istituzione di un ufficio che incorpori attività e risorse dell'esistente Ufficio dell'Inviato sulla tecnologia del Segretario generale, al fine di facilitare il coordinamento e la cooperazione digitale.

La rapidità attraverso cui le nuove tecnologie continuano ad evolversi e a generare nuove opportunità e sfide per la cooperazione digitale renderà necessaria la revisione del *GDC*. Per questa ragione, durante l'82a sessione dell'Assemblea generale è prevista la riunione del *High-Level review of the Global Digital Compact*, il quale dovrà tenere conto sia di un rapporto sui progressi del Segretario generale, che dei contributi di tutti gli altri *stakeholders*.

¹³ Per un'analisi più dettagliata, v. [High-Level Advisory Body on Artificial Intelligence, Governing AI for Humanity](#), settembre 2024, p. 65.

5. Alcune osservazioni conclusive – L’adozione del *GDC* da parte dell’Assemblea generale comporta un netto passo in avanti per la disciplina della cooperazione internazionale nel settore digitale e delle nuove tecnologie. Il documento potrebbe fungere da base per l’avvio di negoziazioni tra gli Stati, ai fini della futura adozione di uno strumento internazionale vincolante giuridicamente.

Il *GDC* fornisce una visione chiara, precisa e specifica delle priorità su cui la comunità internazionale dovrà focalizzarsi, anche al fine di rispettare gli impegni e gli obiettivi fissati dall’Agenda 2030. Merita attenzione il tentativo di fornire un maggiore sostegno ai Paesi in via di sviluppo e di coinvolgere attivamente il settore privato e la società civile nell’adeguata implementazione degli impegni del *Compact*. La volontà di monitorare ed effettuare una revisione del *GDC* denota, inoltre, l’interesse nel seguire l’evoluzione tecnologica dei nuovi strumenti nei prossimi anni, in particolar modo dei sistemi di intelligenza artificiale. Attraverso tale approccio orientato al presente e al futuro, sarà possibile conformare il *GDC* alle nuove esigenze e ai possibili rischi legati alle tecnologie emergenti.

Nonostante i buoni propositi e il contenuto fortemente ambizioso, il carattere non vincolante giuridicamente del *GDC* pone dei dubbi circa l’effettiva osservanza degli Stati a buona parte degli impegni e degli obiettivi contenuti nel testo. Inoltre, in assenza di un sostegno concreto ai Paesi in via di sviluppo, attraverso le auspiccate forme di cooperazione menzionate nel *GDC*, la maggioranza degli impegni non potrà essere rispettata. Il mancato interesse, verso il documento, di aziende del settore tecnologico e piattaforme *social* rischierebbe, d’altro canto, di rendere vani gli sforzi compiuti, compromettendo specialmente la tutela della sicurezza online, la veridicità delle informazioni in rete e i diritti umani degli utenti. Infine, come già rilevato, l’assenza di un riferimento temporale per tematiche rilevanti, come la tutela dei diritti umani e la disciplina della *governance* dell’intelligenza artificiale, va considerato un limite evidente del *GDC*.

Dicembre 2024



Le prospettive sulla sicurezza economica nell'UE alla luce della proposta di un nuovo Regolamento sul controllo degli investimenti esteri

Chiara Schiavon

Specializzanda in Geopolitica e Sicurezza Globale, Sapienza Università di Roma

1. La nomina di Kaja Kallas ad Alto rappresentante dell'Unione per gli Affari esteri e la politica di sicurezza – Lo scorso 28 novembre 2024 il Consiglio europeo ha nominato la nuova Commissione europea, che ha assunto le sue funzioni a partire dal 1° dicembre. Tra le nomine di rilievo spicca quella di Kaja Kallas, ex-Prima ministra estone, al ruolo di Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza¹. Tale nomina rispecchia una chiara scelta della seconda Presidenza di Ursula von der Leyen riguardo al posizionamento dell'Unione europea nel quadro geopolitico e, in particolare, nei rapporti con la Federazione russa. Kallas ha infatti più volte assunto posizioni di intransigenza verso le politiche del Governo di Mosca, tanto da essere inserita nelle sue liste dei ricercati internazionali nel 2024². Le posizioni e le intenzioni del nuovo Alto rappresentante possono individuarsi nelle risposte fornite alla Commissione parlamentare AFET (Affari esteri) e pubblicate lo scorso 22 ottobre 2024³. Le risposte sono da inquadrarsi quale premessa utile ai fini della successiva audizione orale della Commissaria, tenutasi il 12 novembre⁴.

2. La sicurezza economica per il nuovo Alto rappresentante – Per quanto concerne il focus che si intende proporre in questa analisi relativo alla sicurezza economica, Kallas ha risposto ad alcune domande formulate dalla Commissione per il commercio internazionale. In particolare, le è stato richiesto di esporre le proprie idee rispetto al contenuto che dovrà avere la nuova politica economica estera, la cui redazione rientrerà nelle mansioni di Kallas, in collaborazione con gli altri commissari competenti in materia⁵.

Dalle sue risposte emerge come il tema rappresenti senz'altro una priorità per il nuovo Alto rappresentante, dove l'obiettivo principale sarà trovare un bilanciamento tra l'apertura economica del sistema europeo e la necessaria protezione degli interessi UE, nella prospettiva di difesa da una concorrenza sleale portata avanti da alcuni Paesi,

¹ European Council, *The European Council appoints the European Commission*, 28 novembre 2024, www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2024/11/28/the-european-council-appoints-the-european-commission/.

² *La Russia ha inserito Kaja Kallas, la prima ministra dell'Estonia, nella lista dei ricercati internazionali*, in *Il Post*, 13 febbraio 2024, www.ilpost.it/2024/02/13/russia-estonia-ricercati/.

³ Questionario alla Commissaria designata Kaja Kallas – Alto rappresentante per gli affari esteri e la politica di sicurezza, pp. 15-17, hearings.elections.europa.eu/documents/kallas/kallas_writtenquestionsandanswers_it.pdf.

⁴ All'audizione e alla formulazione delle domande per la Commissaria designata hanno partecipato, su invito della Commissione AFET, anche le Commissioni parlamentari DEVE (Sviluppo), INTA (Commercio internazionale), FEMM (Commissione per i diritti delle donne e l'uguaglianza di genere), SEDE (Sicurezza e difesa) e DROI (Diritti dell'uomo). Parlamento europeo, *Kaja Kallas, commissaria designata, Alto rappresentante*, elections.europa.eu/european-commission/it/kallas/.

⁵ European Commission, *Mission letter from Ursula von der Leyen for Kaja Kallas*, 17 settembre 2024, commission.europa.eu/document/download/1fd85a66-b89a-492b-8855-89499106c1d4_en?filename=Mission%20letter%20-%20KALLAS.pdf.

soprattutto in tempi più recenti. Nel delineare questa nuova politica, Kallas richiama quali basi per avviare il proprio lavoro le linee generali già annunciate da von der Leyen, riassumibili nei seguenti tre pilastri: sicurezza economica, commercio e investimenti nei partenariati. In particolare, in materia di commercio e partenariati sarà fondamentale instaurarne di nuovi e al contempo rafforzare quelli esistenti; tuttavia, l'UE dovrà essere pronta ad attivare strumenti di difesa commerciale, allo scopo di garantire una concorrenza basata su condizioni eque.

Un ulteriore punto di partenza è rappresentato dalla Strategia europea per la sicurezza economica⁶, elaborata nel giugno 2023 dalla Commissione precedente, in cui si delinea una nuova dottrina della sicurezza economica, attraverso tre priorità: 1) Promozione della competitività, per cui si richiede di lavorare per rendere le catene di approvvigionamento dell'UE più resilienti, anche attraverso una loro diversificazione; al contempo, ci si dovrà concentrare sul potenziamento dei settori dell'innovazione e della capacità industriale europea, sempre al fine di tutelare il sistema di economia sociale di mercato su cui si basa l'Unione; 2) Protezione dai rischi per la sicurezza economica, da individuare congiuntamente; 3) Costruzione di partenariati con tutti i Paesi che condividono preoccupazioni o interessi in materia di sicurezza economica, disposti a cooperare con l'Unione europea nel promuovere catene del valore resilienti e sostenibili⁷.

Nel 2023 la Commissione, insieme all'Alto rappresentante, ha individuato inoltre i futuri settori su cui si dovranno concentrare le valutazioni in merito ai rischi per la sicurezza economica europea. I principali rischi riguarderanno gli ambiti relativi alla resilienza delle già richiamate catene di approvvigionamento; la sicurezza fisica e informatica delle infrastrutture critiche e la sicurezza tecnologica; infine, sarà coinvolta anche la militarizzazione delle dipendenze e coercizioni economiche⁸.

In questo quadro, la Commissione prospetta altresì quelli che sono i principi fondamentali che sorreggono le nuove misure di sicurezza economica. In particolare, si fa riferimento a quelli di sussidiarietà e proporzionalità. L'attività sussidiaria dell'Unione implica che quest'ultima intervenga nel momento in cui l'azione degli Stati membri non risulti sufficiente nel perseguimento degli obiettivi prestabiliti. Nel caso di specie, l'attività di controllo degli investimenti esteri nell'Unione comporta inevitabili ripercussioni a livello multilaterale, richiedendo un intervento UE al fine di armonizzare i sistemi nazionali. L'applicazione del principio di proporzionalità emerge invece dal fatto che la proposta non ha l'intenzione di istituire un meccanismo di controllo, prerogativa che rimane agli Stati, ma di introdurre una nuova normativa a tutela della sicurezza e dell'ordine pubblico, instaurando un meccanismo di collaborazione, nel rispetto delle specificità dei sistemi nazionali⁹.

⁶ Commissione europea, JOIN(2023) 20 final, *Comunicazione congiunta al Parlamento europeo, al Consiglio europeo e al Consiglio sulla "strategia europea per la sicurezza economica"*, 20 giugno 2023.

⁷ European Commission, *Memo on European Economic Security*, 24 gennaio 2024, ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_24_364.

⁸ *Ibidem*.

⁹ Commissione europea, COM(2024) 23 final, *Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo al controllo degli investimenti esteri nell'Unione, che abroga il regolamento (UE) 2019/452 del Parlamento europeo e del Consiglio*, 24 gennaio 2024.

Sul tema è intervenuta anche la XIV Commissione della Camera dei deputati¹⁰, la quale, se da un lato ha ritenuto la proposta conforme al principio di sussidiarietà, dall'altro ha evidenziato alcune criticità sul rispetto del principio di proporzionalità, in particolare rispetto a due possibilità inserite nella proposta, relative al sistema di intervento *ex post* e alla procedura d'ufficio, entrambe attivabili dopo che l'investimento sia stato effettuato, per un periodo di tempo minimo di 15 mesi. In particolare, si lamenta la mancanza di un termine massimo per l'intervento e la conseguente indeterminatezza nella disciplina. A tal fine sono state suggerite alcune valutazioni ulteriori per rendere la proposta conforme a quest'ultimo principio.

3. La proposta per un nuovo Regolamento europeo per il controllo degli IED – In occasione della pubblicazione della Comunicazione recante la Strategia europea per la sicurezza economica, la Commissione aveva altresì annunciato l'elaborazione di una proposta legislativa al fine di rivedere il Regolamento sul controllo degli Investimenti esteri diretti (IED o FDI, utilizzando l'acronimo inglese *Foreign direct investments*). Quest'ultima è stata successivamente redatta e pubblicata lo scorso 24 gennaio 2024 e mira all'istituzione di un nuovo Regolamento per il controllo degli investimenti esteri nell'Unione europea¹¹, che andrebbe a sostituire l'attuale Regolamento 2019/452¹². Quest'ultimo era stato introdotto al fine di istituire un meccanismo che consentisse uno scambio di informazioni sugli IED, migliorando il coordinamento interno in questo campo. Anche se attualmente gli Stati non sono obbligati a munirsi di un meccanismo di controllo, viene richiesto a quelli che invece ne sono dotati, di coordinarsi con gli altri Stati membri in merito a quegli investimenti che possono comportare rischi anche al di fuori del singolo Stato¹³.

A distanza di quattro anni, una tra le più urgenti necessità avvertite dalla Commissione e che l'hanno portata alla formulazione di tale proposta è proprio il fatto che, ad oggi, ancora tre Stati membri¹⁴ non siano dotati di un meccanismo di controllo degli investimenti esteri¹⁵. Ciò rappresenta una situazione non più sostenibile, come dimostrato dalle più recenti crisi internazionali, in particolare l'emergenza Covid-19 e il conflitto russo-ucraino. In merito, l'art. 3 della proposta porrebbe fine a questa lacuna

¹⁰ Council of European Union, Interinstitutional File 2024/0017(COD), The Italian Chamber of Deputies - *Opinion on the application of the Principles of Subsidiarity and Proportionality*, 24 maggio 2024.

¹¹ Commissione europea, COM(2024) 23 final, cit.

¹² Regolamento (UE) 2019/452 del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 marzo 2019 che istituisce un quadro per il controllo degli investimenti esteri diretti nell'Unione.

¹³ R. Giarda, A. Lattanzio, *Investimenti diretti esteri tra Italia e Unione Europea: relazione annuale e proposta di un nuovo Regolamento*, Norme&Tributi Plus, il Sole 24 ore, 16 settembre 2024, nplusdiritto.ilsole24ore.com/art/investimenti-diretti-esteri-italia-e-unione-europea-relazione-annuale-e-proposta-un-nuovo-regolamento-AFC8ekwD.

¹⁴ Cipro, Croazia e Grecia non hanno adottato un meccanismo di controllo degli IED, anche se è in atto un processo, legislativo ovvero consultivo, che dovrebbe portare all'adozione di un nuovo meccanismo. European Commission, COM(2024) 464 final, *Fourth Annual Report on the screening of foreign direct investments into the Union*, 17 ottobre 2024, p. 9.

¹⁵ Nel settembre 2017 solo quattordici Stati membri (compreso il Regno Unito) possedevano meccanismi di controllo. A giugno 2023 altri otto Stati ne avevano adottato uno e altri due avevano adottato meccanismi intersettoriali, sostituendoli ai precedenti meccanismi settoriali. Si veda nota 1, p. 1 della proposta della Commissione, COM(2024) 23 final, cit.

introducendo l'obbligo per tutti gli Stati membri di istituire e mantenere un meccanismo di controllo conforme alle altre prescrizioni istituite nel nuovo Regolamento.

Peraltro, va qui brevemente ricordato come l'Unione fosse già intervenuta all'indomani dell'avvio del conflitto russo-ucraino, con una Comunicazione che ha inteso fornire alcuni orientamenti concernenti gli investimenti esteri provenienti da Russia e Bielorussia, alla luce dell'aggressione contro l'Ucraina e delle conseguenti sanzioni adottate¹⁶. Nel concreto, la Commissione ha invitato gli Stati membri ad esercitare i poteri speciali nei casi in cui vengano rilevati investimenti provenienti da soggetti rientranti, a vario titolo, nella sfera di influenza della Federazione russa o della Bielorussia.

L'obiettivo per cui ogni Stato sia dotato di un meccanismo di *screening* degli investimenti esteri efficiente risulta necessario anche sulla base dei dati forniti dalla Relazione speciale n. 27/2023 della Corte dei conti europea¹⁷, che evidenzia come circa il 43% degli *stock* di IED si collochi proprio nei Paesi membri sprovvisti di meccanismi di controllo. Un altro duplice problema evidenziato dalla Corte dei conti riguarda la mancanza di uniformità tra i meccanismi esistenti, su cui si registra, inoltre, una lacuna della Commissione europea, data l'assenza di valutazioni di conformità da parte di quest'ultima. Anche su questa problematica la nuova proposta cerca di intervenire attraverso l'art. 4, dove si stabiliscono alcune prescrizioni minime che i meccanismi nazionali di controllo devono includere. Rispetto invece al sistema di cooperazione tra Commissione e Stati membri attualmente previsto dal Regolamento 2019/452, con la proposta si intende provvedere al rafforzamento di tale impianto, prevedendo una disciplina analitica delle procedure da seguire e degli obblighi di informazione reciproca da rispettare.

Tra i principali elementi di novità rispetto all'attuale disciplina si colloca pure la scelta della base giuridica di riferimento. Il Regolamento del 2019 fonda la propria legittimità esclusivamente sull'art. 207, par. 2, TFUE, mentre con la proposta invece si vorrebbe affiancargli una ulteriore base giuridica: l'art. 114 TFUE, che riguarda il ravvicinamento delle legislazioni nazionali. Nello specifico la disposizione prevede il ravvicinamento di disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri che hanno per oggetto l'instaurazione e il funzionamento del mercato interno¹⁸. Tale aggiunta è coerente con quanto affermato finora rispetto alla mancanza di conformità tra i vari sistemi nazionali.

L'oggetto di applicazione di tale normativa riguarderà investimenti effettuati sia in imprese europee che partecipano a progetti o programmi di interesse per l'Unione, sia in società operanti in settori di particolare importanza per gli interessi di sicurezza o di ordine pubblico comunitari (definiti anche "investimenti qualificabili"). Per i progetti e programmi di interesse europeo è previsto un elenco apposito, contenuto all'allegato I della

¹⁶ Comunicazione della Commissione, *Orientamenti ad uso degli Stati membri riguardanti gli investimenti esteri diretti dalla Russia e dalla Bielorussia in considerazione dell'aggressione militare contro l'Ucraina e delle misure restrittive stabilite in recenti regolamenti del Consiglio sulle sanzioni*, 6 aprile 2022.

¹⁷ Corte dei conti europea, *Relazione speciale – Controllo degli investimenti diretti esteri nell'UE*, 24 ottobre 2023, p. 28, fig. 4.

¹⁸ G. Grieger, *Screening of foreign investments in the Union*, European Parliamentary Research Service (EPRS), settembre 2024.

proposta, mentre all'allegato II sono indicati i settori ritenuti di particolare importanza per la sicurezza dell'UE.

Ulteriore requisito comune richiesto per gli investimenti rientranti nell'ambito di applicazione del nuovo Regolamento è quello per cui quest'ultimo deve mirare a stabilire o mantenere un legame economico durevole tra l'investitore estero e il destinatario europeo. Le forme attraverso cui può instaurarsi questo legame sono molteplici, ad esempio può concretizzarsi nell'acquisizione di una partecipazione di maggioranza, ovvero può essere volto alla creazione di strutture all'interno del territorio degli Stati UE; in quest'ultimo caso si parla di investimenti "*greenfield*"¹⁹.

La principale novità che il nuovo Regolamento intende introdurre riguarda in realtà una particolare categoria di investimenti, ossia quelli effettuati da soggetti aventi sede legale nel territorio degli Stati UE, sui quali però viene esercitato un controllo, diretto o indiretto, da parte di un investitore residente in uno Stato terzo, che detiene dunque il potere decisionale sugli investimenti della società. Introducendo questo ampliamento del campo applicativo, il Regolamento andrebbe a disciplinare anche investimenti effettuati all'interno dell'Unione da un'impresa europea ("figlia" di un investitore estero), tenendo sempre conto dell'ulteriore requisito sopra citato che richiede l'esistenza della volontà, tramite l'investimento, di instaurare un legame durevole tra l'azionista e il destinatario. Ciò si traduce in un cambiamento anche per quanto concerne la terminologia utilizzata. Si nota infatti come, a differenza del Regolamento 2019/452, che istituisce "un quadro per il controllo degli investimenti esteri diretti nell'Unione", la Commissione proponga l'istituzione di un Regolamento "relativo al controllo degli investimenti esteri nell'Unione", eliminando dunque il termine "diretti". Una scelta che rispecchia la volontà di sottoporre ai controlli anche questa particolare tipologia di investimento, che è possibile definire come investimento "indiretto", poiché condotto da un soggetto europeo, che tuttavia si trova, in ultima analisi, controllato da un soggetto terzo, pubblico o privato.

Per meglio chiarire la necessità e l'urgenza per cui tali investimenti siano sottoposti ai meccanismi di controllo è possibile qui riportare un caso pratico, giunto alla Corte di giustizia UE nel 2022²⁰. Si tratta del caso *Xella*, di cui si è occupata su richiesta del Tribunale di Budapest, che aveva proposto un rinvio pregiudiziale di interpretazione. Brevemente, il caso riguardava una società ungherese, la Xella Magyarország, che aveva proposto ricorso contro il Ministro dell'innovazione e della tecnologia ungherese in merito alla decisione, assunta da quest'ultimo, di vietare alla società l'acquisizione totalitaria della Janes és Társa, un'altra società ungherese, considerata dal Governo di Budapest strategica ai sensi della normativa nazionale, istitutiva del meccanismo di controllo degli investimenti esteri, in quanto operante nel settore di estrazione mineraria. L'argomentazione presentata dal Ministro si basava sul fatto che la Xella Magyarország fosse, in realtà, indirettamente detenuta dalla LSF10 XL Investments, una società registrata alle Bermuda. L'acquisizione da parte di quest'ultima avrebbe comportato significativi rischi per gli approvvigionamenti di materie prime e, di conseguenza, per la sicurezza nazionale. Tuttavia, la Corte ha riconosciuto come l'ipotesi di una società registrata in Ungheria, o

¹⁹ European Commission, Acces2Market, *Types of investment*, trade.ec.europa.eu/access-to-markets/en/content/types-investment.

²⁰ Caso C-106/22, sentenza del 13 luglio 2023.

in un altro Stato membro, controllata o comunque posta sotto influenza maggioritaria di un'altra società situata in un Paese terzo, non rientra nell'ambito di applicazione del Regolamento 2019/452. Di conseguenza, la normativa nazionale ungherese esula dall'ambito di tale Regolamento e rientra invece nella sfera della normativa relativa alle restrizioni alla libertà di stabilimento, vietate dall'art. 49 TFUE. Nel caso di specie la Corte ha stabilito che motivi di natura puramente economica, volti alla promozione dell'economia nazionale, non possano giustificare tali restrizioni²¹, ma ha allo stesso tempo riconosciuto la necessità di una nuova disciplina, che ponga rimedio a tale lacuna.

Attualmente, la normativa di riferimento per controlli su investimenti intra-UE prevede solamente una verifica su quelli condotti sulla base di atti elusivi, riferendosi ad operazioni effettuate tramite costruzioni di puro artificio e non rispecchianti la realtà economica. In linea generale, agli investimenti effettuati all'interno dei confini UE si applica il principio di libertà di stabilimento, che vieta ogni tipo di restrizione, salvo che sussistano ragioni specifiche di ordine pubblico, pubblica sicurezza o sanità pubblica²². Al fine di poter applicare le limitazioni necessarie, gli Stati devono altresì provare l'esistenza di una minaccia effettiva e sufficientemente grave ad uno dei suddetti interessi collettivi. Peraltro, la normativa relativa al diritto di stabilimento considera quale destinatario esclusivo la persona, fisica o giuridica, con sede nello Stato membro, senza tenere in considerazione l'eventuale presenza di un soggetto residente in uno Stato terzo, che invece risulta essere il fulcro della questione di cui si sta discutendo.

In conclusione, l'obiettivo della Commissione è quello di istituire un controllo anche su tali investimenti che attualmente sfuggono dall'alveo degli attuali meccanismi di controllo nazionale, al fine di garantire un approccio coerente ai rischi per la sicurezza e l'ordine pubblico e, al tempo stesso, evitare che investimenti che presentano rischi simili per l'Unione siano trattati in modo diverso.

Per quanto concerne lo stato di avanzamento della procedura legislativa²³, al momento in cui si scrive si constata come la proposta sia al vaglio del Consiglio, a seguito dell'elaborazione di una possibile sintesi preparata dalla Presidenza di turno ungherese, che ha recepito l'opinione fornita dal Comitato economico e sociale²⁴. Nel gennaio 2025 i lavori proseguiranno sotto la prossima presidenza semestrale della Polonia²⁵.

4. Le altre iniziative per rafforzare la sicurezza economica – La proposta legislativa appena descritta rientra in un pacchetto di cinque misure adottate dalla Commissione

²¹ H.A. Madatali, L. Torlai, *Revision of the Eu Foreign Direct Investment Screening Regulation*, EX-Post Evaluation Unit PE 762-844, European Parliamentary Research Service (EPRS), luglio 2024.

²² La normativa di riferimento in materia di diritto di stabilimento è contenuta agli articoli 49-55 TFUE. Nello specifico, l'art. 52 TFUE disciplina nello specifico la possibilità di applicare un regime particolare qualora sussistano motivi di ordine pubblico, di pubblica sicurezza e di sanità pubblica.

²³ Eur-Lex, Procedure 2024/0017/COD, eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/HIS/?uri=CELEX:52024PC0023#2024-11-20_OPI_byCOR.

²⁴ European Economic and Social Committee (EESC) REX/590, Opinion, *Screening of foreign investments in the Union*, 11 luglio 2024.

²⁵ Polish Presidency of the Council of the European Union, 1 gennaio 2025, polish-presidency.consilium.europa.eu/en/.

all'inizio del 2024 in materia di commercio, investimenti e ricerca, al fine di implementare la già citata Strategia per la sicurezza economica del 2023²⁶. Nello specifico i quattro ulteriori progetti adottati il 24 gennaio 2024 riguardano: l'avanzamento nella conformità del controllo delle esportazioni; la previsione di un meccanismo di controllo degli investimenti in uscita²⁷, la cui mancanza rappresenta ad oggi un gap conoscitivo rispetto alle destinazioni degli investimenti europei e dei conseguenti potenziali rischi; lo sviluppo della ricerca nel settore dei prodotti a duplice uso e delle tecnologie avanzate²⁸; infine, la previsione di una protezione adeguata dei progetti di ricerca europei rispetto a concorrenti strategici²⁹.

Rispetto a quest'ultimo tema, partendo dal presupposto per cui il settore dello sviluppo e della ricerca rappresenta un tassello fondamentale nella costruzione di una sicurezza economica europea, nel suo *White Paper*³⁰, la Commissione europea richiede alle altre istituzioni dell'Unione di concentrare in questo campo maggiori energie e risorse, anche alla luce dei dati attuali per cui si registra che ad oggi il 42% delle società che si occupano di R&D (*Research and Development*) hanno sede negli Stati Uniti, il 17,8% nella Repubblica popolare cinese e solo il 17,5% nell'Unione europea³¹.

Inoltre, in merito ai beni *dual use*, attualmente il riferimento normativo è il Regolamento 2021/821³², con cui è stato istituito un sistema di controlli dedicato a questa particolare tipologia di beni. In siffatto quadro, a gennaio 2024 la Commissione ha annunciato di voler intervenire nuovamente tramite l'adozione di una Raccomandazione, al fine di migliorare il coordinamento tra Stati membri e Commissione, in particolare, in merito alle nuove liste nazionali di controllo dei beni a duplice uso³³.

5. La necessità di una sicurezza economica europea – Nell'ultimo rapporto della Commissione sul controllo degli investimenti esteri diretti nell'Unione³⁴ sono riportati, tra l'altro, i dati sui principali Paesi da cui provengono gli IED nell'Unione europea. Emerge come, dopo Stati Uniti e Regno Unito, i principali investitori risultano essere i cosiddetti *Offshore Financial Centers (OFCs)* e la Repubblica popolare cinese. Se si considera che, come dichiarato dall'Alto rappresentante Kallas, tra le sfide più urgenti per

²⁶ A. Brzozowski, *EU next top diplomat Kallas, hawkish on China, teases new "foreign economic policy"*, in Euractiv.com, 23 ottobre 2024, www.euractiv.com/section/global-europe/news/eu-next-top-diplomat-kallas-hawkish-on-china-teases-new-foreign-economic-policy/.

²⁷ European Commission, *Factsheet Economic Security – White Paper on Outbound investments*, 24 gennaio 2024.

²⁸ European Commission, *White paper on enhancing research and development support involving technologies with dual-use potential*, 24 gennaio 2024.

²⁹ European Commission, COM(2024) 27 final, *White Paper on options for enhancing support for research and development involving technologies with dual-use potential*, 24 gennaio 2024.

³⁰ *Ibidem*.

³¹ E. Benson, F. Steinberg, P. Alvarez-Aragones, *The European Union's Economic Security Strategy Update*, in CSIS.org, 26 gennaio 2024, www.csis.org/analysis/european-unions-economic-security-strategy-update.

³² Regolamento (UE) 2021/821 del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 maggio 2021 che istituisce un regime dell'unione di controllo delle esportazioni, dell'intermediazione, dell'assistenza tecnica, del transito e del trasferimento di prodotti a duplice uso (rifusione).

³³ European Commission, *Commission proposes new initiatives to strengthen economic security*, 24 gennaio 2024, ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_24_363.

³⁴ European Commission, COM(2024) 242 final, cit., fig. 3.

L'UE si collocano gli squilibri strutturali con Pechino, derivanti da politiche e pratiche non di mercato, che creano un sistema di concorrenza sleale, appare chiaro come la previsione di meccanismi di controllo degli investimenti esteri risulti di primaria importanza.

L'UE è una delle destinazioni più attraenti per imprese di tutto il mondo globalizzato, grazie ad un sistema di scambi e investimenti aperto, basato su regole che garantiscono una connettività transfrontaliera sicura. Tuttavia, l'aumento delle tensioni geopolitiche sta portando a un innalzamento dei rischi per la sicurezza europea nei flussi e nelle attività economiche UE³⁵. Come affermato da Kallas, Paesi come la Repubblica popolare cinese, la Federazione russa, l'Iran e la Corea del Nord perseguono il comune obiettivo di sfruttare a loro vantaggio le caratteristiche del sistema europeo al fine di assumere il controllo sia sul mercato europeo che sulle catene di approvvigionamento critiche. La situazione prospettata dall'Alto rappresentante comporterebbe notevoli risvolti negativi non solo nel campo economico, ma anche in quello securitario e geopolitico³⁶.

Il mercato unico rappresenta, peraltro, la migliore risorsa per l'UE al fine mantenere un'economica prospera e innovativa. Allo stesso tempo, come appena dimostrato, aumenta altresì la necessità di rafforzarne la resilienza, obiettivo che si raggiunge instaurando alleanze industriali, rafforzando le catene di approvvigionamento e predisponendo nuovi progetti di interesse comune; tutti elementi che perseguono il più ampio obiettivo relativo alla creazione di una nuova strategia per garantire la *leadership* europea a livello mondiale³⁷. Due delle principali crisi internazionali che hanno travolto il sistema internazionale (emergenza Covid-19 nel 2020 e crisi degli approvvigionamenti energetici nel 2022) hanno dimostrato la necessità di elaborare uno strumento per le emergenze nel mercato unico, al fine di garantire la disponibilità e la libera circolazione di prodotti critici in caso di emergenze future³⁸.

Nell'ottica di una diversificazione dei partner, l'UE sta puntando anche sulla cooperazione bilaterale e multilaterale. In questo contesto, un particolare ruolo lo ricopre il G7, che al Summit 2023, tenutosi ad Hiroshima, per la prima volta ha prodotto un documento apposito vertente sui temi della sicurezza e resilienza economica, partendo da una prima questione a cui dovrà porsi rimedio a livello internazionale, concernente il fatto che ad oggi non vi sia una definizione universalmente accettata del concetto di "sicurezza economica"³⁹. Nella Dichiarazione conclusiva⁴⁰, i Capi di Stato e di governo hanno, tra l'altro, affermato la volontà di collaborare con *partner* esterni al Gruppo dei sette nell'ottica di rafforzare la resilienza e la sicurezza economica. Altri luoghi importanti in cui l'UE dovrà giocare un ruolo al fine di rafforzarne i partenariati sono G20, Nazioni Unite e World Trade Organization⁴¹.

³⁵ European Commission, D-G for Communication, *New tools to reinforce the EU's economic security*, 24 gennaio 2024, commission.europa.eu/news/new-tools-reinforce-eus-economic-security-2024-01-24_en.

³⁶ A. Brzozowski, *op. cit.*

³⁷ Commissione europea, JOIN(2023) 20 final, cit.

³⁸ *Ibidem*.

³⁹ M. Szczepanski, *Economic security policies in G7 countries*, European Parliamentary Research Service (EPRS), ottobre 2023.

⁴⁰ *G7 Hiroshima Leaders' Communiqué*, 20 maggio 2023; www.consilium.europa.eu/media/64497/g7-2023-hiroshima-leaders-communique%C3%A9.pdf.

⁴¹ Commissione europea, JOIN(2023) 20 final, cit.

6. Conclusioni – Per concludere, riassumendo quanto esaminato finora, la Strategia del 2023 ha attribuito alla Commissione, in particolare all’Alto rappresentante, il compito di sviluppare un quadro per la valutazione dei rischi legati alla sicurezza economica, anche attraverso l’avvio di un dialogo con il settore privato e gli Stati membri. Sarà quindi necessario rivedere la normativa esistente, trovando un equilibrio tra la legislazione sul libero commercio e quella relativa alla Politica estera e di sicurezza comune.

Questo rappresenterà uno degli incarichi principali della nuova Commissione, con un ruolo centrale per l’Alto rappresentante Kallas, chiamata a garantire la tutela e l’attuazione della strategia di sicurezza economica europea. Una strategia che non si limiterà a proteggere i mercati, ma avrà anche rilevanti impatti a livello geopolitico e di sicurezza comune.

Dicembre 2024