SIOI
UNA Italy

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

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

WORKING PAPER 2-2023

Ministero degli Affari Esteri
e della Cooperazione Internazionale

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

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

Comitato scientifico: Prof. **Nino Alì**, *Università degli Studi di Trento*; Prof.ssa **Ida Caracciolo**, *Università degli Studi della Campania "Luigi Vanvitelli"*; Prof. **Giovanni Cellamare**, *Università degli Studi di Bari Aldo Moro*; Prof. **Andrea Ciccarelli**, *Università degli Studi di Teramo*; Prof. **Massimo Fragola**, *Seminario Permanente di Studi internazionali*; Prof. **Giuseppe Gioffredi**, *Università del Salento*; Prof.ssa **Laura Montanari**, *Università degli Studi di Udine*; Prof. **Giuseppe Nesi**, *Università degli Studi di Trento*; Prof.ssa **Carmela Panella**, *Università degli Studi di Messina*; Prof. **Piero Pennetta**, *Università degli Studi di Salerno*; Prof. **Marco Pertile**, *Università degli Studi di Trento*; Prof. **Pietro Pustorino**, *LUISS "Guido Carli" di Roma*; Prof. **Andrea Spagnolo**, *Università degli Studi di Torino*; Prof. **Attila Tanzi**, *Università degli Studi di Bologna*; Prof.ssa **Francesca Vaccarelli**, *Università degli Studi di Teramo*.

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

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

SOCIETÀ ITALIANA PER LA ORGANIZZAZIONE INTERNAZIONALE

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

WORKING PAPER 2-2023

MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI E DELLA COOPERAZIONE INTERNAZIONALE

Il presente progetto 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, ai sensi dell'art. 23 – bis del DPR 18/1967. Le opinioni contenute nella presente pubblicazione sono espressione degli autori e non rappresentano necessariamente le posizioni del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale.

Proprietà letteraria riservata

© Copyright 2023 Editoriale Scientifica srl
Via San Biagio dei Librai, 39
89138 - Napoli
ISBN 979-12-5976-833-9

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

INDICE

Presentazione del Working Paper (*Pietro Gargiulo, Ivan Ingravallo*)

FRANCESCO VIGGIANI – Il regolamento Dublino III: istruzioni per l'uso. Tra conferme del passato e nuove preoccupazioni sul versante europeo dell'immigrazione.
IVAN INGRAVALLO – Osservazioni sulla missione EUMAM Ucraina.
CLAUDIO DI TURI – Il nesso tra pace, conflitti armati e sicurezza alimentare internazionale in un recente *Statement* del Presidente del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite.
GIANPAOLO MARIA RUOTOLO – *(Not) The End of Human Race*: la Dichiarazione di Bletchey avvia la cooperazione internazionale in materia di intelligenza artificiale.
IVAN INGRAVALLO – Quali prospettive per una operazione di pace dell'ONU a Gaza?
ROSA STELLA DE FAZIO – Osservazioni in merito al Trattato sull'alto mare.
PIETRO GARGIULO – Riflessioni sul futuro dell'integrazione europea tra "passato e presente".
LAURA RESTUCCIA – I confini dei diritti: la reintroduzione dei controlli alla frontiera italo-slovena.
LAURA MONTANARI – Il nuovo cantiere sulle riforme dei Trattati europei: quello che non ho trovato.
MARIANO MANUEL BARTIROMO – I canali di ingresso legale per persone bisognose di protezione internazionale nelle politiche dell'UE.
ROBERTO VIRZO – Il G7 e il multilateralismo.
ANTONIO J. PALMA – La crisi ucraina negli atti del G7 di Hiroshima del 2023.
GIUSEPPE GALLO – Disarmo nucleare e Non-proliferazione al G7 di Hiroshima 2023.

Presentazione del Working Paper

Il presente *working paper* raccoglie i tredici contributi apparsi nel periodo da settembre a dicembre 2023 sul sito web (www.osorin.it) dell'*Osservatorio sulle attività delle organizzazioni internazionali e sovranazionali, universali e regionali, sui temi di interesse della politica estera italiana*. Come è noto, il progetto che ci caratterizza è volto a promuovere la diffusione di analisi sulle attività delle organizzazioni internazionali su aspetti di interesse prioritario per la politica estera italiana, con un approccio allo stesso tempo scientifico/accademico e divulgativo.

L'Osservatorio, quindi, intende contribuire alla diffusione delle analisi sui principali problemi della realtà internazionale attuale, anche in ragione del fatto che le organizzazioni internazionali con le loro attività contribuiscono all'approfondimento di temi di grande interesse per gli studiosi di diverse discipline.

Si tratta di un obiettivo che rientra nelle finalità istituzionali della Società Italiana per l'Organizzazione Internazionale (SIOI), in quanto ente che si dedica sin dalla sua istituzione alla promozione della ricerca, della formazione e dell'informazione sui temi relativi alla cooperazione internazionale istituzionalizzata.

I contributi raccolti in questo *working paper* affrontano molteplici tematiche di interesse per la politica estera del nostro Paese, tutte legate a questioni di scottante attualità. Un'attenzione particolare è stata rivolta alle questioni che discendono da alcuni pericolosi conflitti attualmente in atto: quello in Ucraina (la missione EUMAM; il nesso tra pace, conflitti armati e sicurezza alimentare) e quello a Gaza (le prospettive per una operazione di pace dell'ONU).

Per quanto concerne l'Unione europea, l'attenzione è stata rivolta alle iniziative relative al futuro dell'integrazione europea attraverso l'esame dei documenti più recenti proposti per la modifica dei Trattati. Una specifica attenzione è stata dedicata anche al tema delle politiche migratorie dell'Unione europea attraverso l'esame del Regolamento Dublino III e le iniziative relative ai canali di ingresso per le persone bisognose di protezione internazionale.

L'Osservatorio, inoltre, ha continuato a prestare attenzione al tema della cooperazione internazionale in materia di intelligenza artificiale.

Infine, è stata avviata la riflessione sui temi attinenti al G7 2024 che, come noto, si svolgerà sotto la Presidenza dell'Italia. Tali attività sono svolte in collaborazione con l'Università degli Studi di Bari Aldo Moro.

In questo *working paper* sono stati pubblicati tre lavori che offrono: un inquadramento di carattere giuridico-internazionale sul G7, anche al fine di indicarne il ruolo e le competenze; la ricostruzione delle prese di posizione del G7 2023 in relazione

alla crisi in Ucraina; gli esiti del G7 2023 in relazione al disarmo nucleare e alla non-proliferazione.

Ancora una volta la SIOI coglie l'occasione per rinnovare il ringraziamento all'Unità di Analisi, Programmazione, Statistica e Documentazione Storica del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale per il supporto all'Osservatorio e alle sue attività.

Pietro Gargiulo, Ivan Ingravallo

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

Il regolamento Dublino III: istruzioni per l'uso. Tra conferme del passato e nuove preoccupazioni sul versante europeo dell'immigrazione

Francesco Viggiani
Ph.D. in Diritto Internazionale, Università del Salento

1. Premessa - La storia recente del regolamento (UE) n. 604/2013[1] ha visto contrapporsi in un acceso dibattito diverse posizioni dottrinali e giurisprudenziali concernenti talune disposizioni dallo stesso previste. Meritano particolare attenzione, in questa sede, le perplessità ermeneutiche sollevate alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea (CGUE) da parte di diversi organi giurisdizionali italiani. Tali rinvii pregiudiziali (*ex* art. 267 TFUE), successivamente riuniti in un unico procedimento[2], possono essere suddivisi concettualmente in due macro-tematiche: questione A) relativa alla violazione degli obblighi informativi e del colloquio nelle procedure di "presa" o "ripresa" in carico; questione B) riguardante il divieto di *refoulement* "indiretto" alla luce del principio del "ricorso effettivo". Pertanto, la breve analisi che seguirà prenderà le mosse da tali incertezze, per poi giungere ad una lettura "ragionata" delle conclusioni delineate dall'Avvocato Generale sui vari punti oggetto di causa[3]. L'intento precipuo del contributo consiste nel cercare di decifrare, in un'ottica più ampia e generalista, l'attuale posizione che l'UE sembra assumere in tema di politiche migratorie.

2. Questione A) - Come anticipato, il perimetro nel quale si colloca la prima "*causa petendi*" in discorso attiene alle procedure stabilite dall'articolo 18 del regolamento Dublino III[4]. In particolar modo, i dubbi emersi riguardano la procedura di "ripresa" in

[1] Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio del 16 giugno 2013, che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo o da un apolide. Tale fonte normativa, meglio conosciuta come "Regolamento Dublino III", propone una rifusione del precedente Regolamento (CE) n. 343/2003 del Consiglio, del 18 febbraio 2003 – "Regolamento Dublino II" –, pensato per lo stesso scopo.

[2] Cause riunite Tribunale di Catanzaro C-228/21, Tribunale di Roma C-254/21, Tribunale di Firenze C-297/21, Tribunale di Milano C-315/21 e Tribunale di Trieste C-328/21.

[3] Conclusioni Avvocato Generale Juliane Kokott, presentate il 20 aprile 2023, disponibili su: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:62021CC0228.

[4] Regolamento (UE) n. 604/2013, articolo 18 - Obblighi dello Stato membro competente. «1. Lo Stato membro competente in forza del presente regolamento è tenuto a: a) prendere in carico, alle condizioni specificate negli articoli 21, 22 e 29, il richiedente che ha presentato domanda in un altro Stato membro; b) riprendere in carico, alle condizioni di cui agli articoli 23, 24, 25 e 29, il richiedente la cui domanda è in corso d'esame e che ha presentato domanda in un altro Stato membro oppure si trova nel territorio di un altro Stato membro senza un titolo di soggiorno; c) riprendere in carico, alle condizioni di cui agli articoli 23, 24, 25 e 29, un cittadino di un paese terzo o un apolide che ha ritirato la sua domanda in corso d'esame e che ha presentato una domanda in un altro Stato membro o che si trova nel territorio di un altro Stato membro senza un titolo di soggiorno; d) riprendere in carico, alle condizioni di cui agli articoli 23, 24, 25 e 29, un cittadino di un paese terzo o un apolide del quale è stata respinta la domanda e che ha presentato domanda in un altro Stato membro oppure si trova nel territorio di un altro Stato membro senza un titolo di soggiorno. 2. Per quanto riguarda i casi che rientrano nell'ambito di applicazione del paragrafo 1, lettere a) e b), lo Stato membro competente esamina o porta a termine l'esame della domanda di protezione internazionale presentata dal richiedente. Nei casi che rientrano nell'ambito di applicazione del paragrafo 1, lettera c), qualora lo Stato membro competente abbia interrotto l'esame di una domanda in seguito al ritiro di quest'ultima da parte del richiedente, prima di una decisione sul merito di primo grado, detto Stato membro provvede affinché al richiedente sia concesso il diritto di chiedere che l'esame della domanda sia portato a termine o di presentare una nuova domanda di protezione internazionale, che non sarà trattata come domanda reiterata di cui alla direttiva 2013/32/UE. In tali casi gli Stati membri provvedono affinché l'esame della domanda sia portato a termine. Nei casi che rientrano nell'ambito di applicazione del paragrafo 1, lettera d), qualora la domanda sia stata respinta solo in primo grado, lo Stato membro competente assicura che l'interessato

carico: ovvero, la procedura concernente i casi in cui un richiedente asilo, dopo aver presentato domanda di protezione internazionale in un primo Stato membro (c.d. "richiesto"), presenti una seconda domanda in un altro Stato membro (c.d. "richiedente"), ovvero *quivi* vi soggiorni senza alcun titolo legittimante la sua presenza. Qualora, dunque, immessi i dati nel sistema centrale "Eurodac"[5], lo Stato richiedente si trovi dinanzi ad una di queste circostanze potrà, per il tramite dell'Unità Dublino – nel caso dell'Italia, incardinata presso il Ministero dell'Interno –, chiedere al primo Stato adito di riprendere in carico il richiedente e, conseguentemente l'accettazione da parte di quest'ultimo, emettere il provvedimento di trasferimento per effetto del quale il richiedente deve far ritorno nel territorio del primo Stato (*ex* art. 26 Regolamento Dublino III).

Spesso, però, in casi come quelli testé indicati il secondo Stato non garantisce al richiedente di essere ascoltato tramite un colloquio personale, come previsto dall'articolo 5 del regolamento Dublino III; ovvero omette di consegnare al richiedente il c.d. "opuscolo comune" (*ex* artt. 4 reg. UE n. 604/2013 e 29 reg. UE n. 603/2013) contenente tutte le informazioni utili per lo stesso e per determinare correttamente la competenza in materia di protezione internazionale.

Ed ecco il nocciolo della questione.

Alcuni giudici italiani – di merito quanto di legittimità[6] – si sono rivolti alla CGUE chiedendo: *a*) se tali obblighi debbano valere anche per lo Stato richiedente nelle procedure di "ripresa" in carico; *b*) in caso di risposta affermativa, «[…] chiedono altresì se un ricorso avverso una decisione di trasferimento possa basarsi su una violazione di tali obblighi e [, se sì, *c*)] quali siano le conseguenze di una siffatta violazione sulla decisione di trasferimento»[7].

Sul punto si possono evidenziare tre posizioni diverse.

La prima è quella prospettata dalla Commissione Europea e dall'Italia, secondo cui «[…] la procedura di ripresa in carico sarebbe applicabile principalmente a situazioni in cui lo Stato membro competente [sia] già determinato. Pertanto, in tale procedimento non sarebbe più necessario fornire tutte le informazioni relative alla determinazione dello Stato membro. Dovrebbe essere invece sufficiente informare gli interessati degli aspetti

abbia o abbia avuto la possibilità di ricorrere a un mezzo di impugnazione efficace ai sensi dell'articolo 46 della direttiva 2013/32/UE».

[5] Il sistema delineato dal regolamento (UE) n. 603/2013 (c.d. Regolamento "Eurodac"), disciplina l'istituzione di una banca dati per il confronto delle impronte digitali per l'efficace applicazione del regolamento Dublino III. Ai sensi dell'articolo 9, paragrafo 1: «[c]iascuno Stato membro procede tempestivamente al rilevamento delle impronte digitali di tutte le dita di ogni richiedente protezione internazionale di età non inferiore a 14 anni, non appena possibile e in ogni caso entro 72 ore dalla presentazione della domanda di protezione internazionale ai sensi dell'articolo 20, paragrafo 2, del regolamento (UE) n. 604/2013, trasmette tali dati al sistema centrale insieme ai dati di cui all'articolo 11, lettere da b) a g), del presente regolamento». Secondo l'articolo 17, paragrafo 1: «[a]l fine di stabilire se un cittadino di un paese terzo o un apolide soggiornante irregolarmente nel suo territorio abbia precedentemente presentato una domanda di protezione internazionale in un altro Stato membro, ciascuno Stato membro può trasmettere al sistema centrale qualsiasi dato relativo alle impronte digitali eventualmente rilevate di tale cittadino di paese terzo o apolide, purché di età non inferiore a 14 anni, insieme al numero di riferimento assegnato».

[6] Cause nn. C-228/21, C-315/21 e C-328/21.

[7] Conclusioni Avvocato Generale Juliane Kokott, punti 63, 64.

che essi possono ancora far valere in tale fase del procedimento»[8]. Il perno sul quale tale punto di vista poggia la sua argomentazione attiene, in particolar modo, alla pronuncia che la Corte di Giustizia emanò nel caso *H. e R*, dove ebbe modo di specificare che in questi casi, come nel caso di cui all'art. 20, par. 5 del regolamento Dublino III, «[…] non occorre procedere ad una nuova applicazione delle norme che disciplinano la procedura di determinazione della competenza»[9].

A tale posizione fanno da contraltare altre due interpretazioni che, anche se tra loro differenti, segnano dei risultati diametralmente opposti a quello appena descritto. Queste vengono indicate da taluni[10], rispettivamente, tesi "formalistica" e tesi "sostanzialistica".

Secondo il primo orientamento le disposizioni in esame vanno lette alla luce della volontà espressa dal Legislatore europeo per il tramite del regolamento che le contiene, ovvero: «[…] coinvolgere in tale procedura i richiedenti asilo, obbligando gli Stati membri a informarli dei criteri di competenza e a offrire loro l'opportunità di presentare le informazioni che consentano la corretta applicazione di tali criteri, nonché garantendo loro un diritto di ricorso effettivo avverso la decisione di trasferimento eventualmente adottata in esito al procedimento»[11]. Pertanto, il carattere essenziale e inderogabile di tali disposizioni comporterebbe, qualora venissero violate dallo Stato europeo obbligato, l'illegittimità del provvedimento di trasferimento, non potendo assumere alcuna rilevanza "sanatoria" né la consegna dell'opuscolo allegato al c.d. "modello C-3" – perché di diverso contenuto –, né tantomeno la conoscenza dei diritti acquisita *aliunde* da parte del richiedente, o il solo colloquio personale (*ex* art. 5), pur se posto in presenza di un mediatore culturale[12].

Seguendo la tesi "sostanzialistica", invece, i vizi conseguenti la mancata consegna dell'opuscolo comune, quanto dell'escussione tramite colloquio personale, possono essere superati, e quindi sanati, non comportando un annullamento del provvedimento di trasferimento *ipso facto*. Il percorso argomentativo utilizzato in questi casi poggia le sue radici sul principio di tassatività delle nullità degli atti e sul fatto che l'obbligo informativo in discorso sia di fatto strumentale al regolamento di competenze tra più Stati europei chiamati a decidere dallo stesso richiedente in merito alla sua situazione. Sulla base di questi due presupposti, dunque, in sede di impugnazione del provvedimento di trasferimento, basata sulla violazione di quanto disposto dalla norma in commento – al pari del dettame dell'articolo 5 –, il giudice ordinario potrebbe dichiarare l'illegittimità di detto provvedimento solo se, valutando le informazioni che il richiedente avrebbe rivelato

---

[8] *Ibidem*, punto 77.

[9] CGUE, sentenza del 2 aprile 2019, *Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie c. H. e R.*, cause riunite nn. C-582/17 e C-583/17, punti 51, 52, 61-67, 80. Citata in *ibidem*, punto 78.

[10] Cfr., tra gli altri, G. FAMIGLIETTI, *Il procedimento di determinazione dello stato competente nel più ampio disegno di giurisdizionalizzazione dell'esame della domanda di protezione internazionale*, marzo 2020, disponibile su: https://giurcost.org/contents/giurcost/LIBERAMICORUM/famiglietti_scrittiCostanzo.pdf; G. MICHELINI, *Dublino, Lussemburgo, Bruxelles. Le Corti italiane interrogano la CGUE sui criteri di determinazione dello Stato UE competente all'esame delle domande di protezione internazionale*, disponibile su: www.questionegiustizia.it.

[11] Così CGUE, sentenza del 7 giugno 2016, *Ghezelbash c. Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie*, causa n. C-63/15, punto 51, citata in Conclusioni Avvocato Generale Juliane Kokott, punto 3.

[12] In tal senso, Trib. Catanzaro, decreto del 25 marzo 2022; Trib. Milano, decreto del 27 maggio 2019; Cass., Sez. II Civ., sentenza n. 17963/20 del 27 agosto 2020; Cass., sentenza n. 24040 /21 sez. II, 06 settembre 2021; Cons. St., Sez. III, sentenza n. 6055 del 24 ottobre 2018; Cons. St., Sez. III, sentenza n. 4199 del 08 settembre 2015.

qualora fosse stato informato compiutamente, fosse giunto ad una decisione diversa rispetto a quella oggetto di doglianza[13].

Giunti sin qui, non resta che scoprire quale di queste strade sia stata intrapresa dall'Avvocato Generale Kokott.

3. Conferme del passato - Partendo dal presupposto che, secondo quanto espresso nelle conclusioni in commento, anche nel procedimento di "ripresa" in carico si possano *ancora* dedurre ulteriori elementi da parte dei richiedente[14] – tra cui quelli previsti dalla lettera dell'articolo 7, paragrafo 3, del regolamento[15] –, «[…] risulta che l'articolo 4 del regolamento Dublino III deve essere interpretato nel senso che l'obbligo di fornire le informazioni ivi previste sussiste sia nelle ipotesi di cui all'articolo 20, paragrafo 1, e all'articolo 18, paragrafo 1, lettera a), sia in quelle di cui all'articolo 20, paragrafo 5, e all'articolo 18, paragrafo 1, lettere da b) a d), di tale regolamento»[16]. Per contro, «[i]nformare i richiedenti in modo selettivo [su soli elementi che possono ancora risultare utili ai fini della competenza o del trasferimento], come proposto dalla Commissione e dall'Italia, risulta […] di difficile attuazione, perché esiste un solo opuscolo comune»[17]. In altre parole, l'obbligo informativo persiste anche per lo Stato richiedente, soprattutto in considerazione del fatto che, logicamente, non sa «[…] se i richiedenti asilo [abbiano] già ricevuto una volta l'opuscolo informativo»[18].

Di conseguenza, il vizio dell'articolo 4 – e parallelamente dell'articolo 29 regolamento Eurodac[19] – può essere fatto valere nell'ambito del ricorso avverso la decisione di trasferimento, *ex* art. 27 del regolamento Dublino III[20]; tuttavia, questo «[…] non significa necessariamente che la decisione di trasferimento debba essere annullata e che la competenza per l'esame della domanda si trasferisca allo Stato membro

[13] Seguono questo filone interpretativo: Trib. Trieste, ordinanza del 02 aprile 2021; Trib. Bologna, ordinanza del 24 marzo 2022; Cass., Sez. II Civ., ordinanza n. 8668 del 29 marzo 2021; Cass., Sez I sezione civile, n. 21920 del 17 settembre 2020; CGUE, Grande sezione, sentenza del 26 luglio 2017, Mengesteab c. Bundesrepublik Deutschland, causa n. C-670/16, punti 47, 48; CGUE, Grande Sezione, sentenza del 7 giugno 2016, *Karim c. Migrationsverket*, causa n. C-155/15, punto 22; CGUE, sentenza del 3 luglio 2014, *Kamino International Logistics BV e Datema Hellmann Worldwide Logistics BV c. Staatssecretaris van Financiën*, cause nn. C-129/13 e C-130/13, punto 82; Conclusioni Avvocato Generale Melchior Wathelet, presentate il 25 febbraio 2014, *Kamino International Logistics BV e Datema Hellmann Worldwide Logistics BV*, cause nn. C-129/13 e C-130/13, punti 80, 86; CGUE, sentenza del 10 settembre 2013, *G. e R. c. Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie*, causa n. C-383/13 PPU, punto 38; CGUE, sentenza del 10 luglio 1980, *Distillers Company c. Commissione*, causa n. 30/78, punto 26.

[14] Così conclusioni Avvocato Generale Juliane Kokott, punti 81-84, 88, 90.

[15] Regolamento (UE) n. 604/2013, articolo 7, paragrafo 3: «[a]i fini dell'applicazione dei criteri di cui agli articoli 8, 10 e 16, gli Stati membri tengono conto di qualsiasi elemento di prova disponibile per quanto riguarda la presenza nel territorio di uno Stato membro, di familiari, parenti o persone legate da altri vincoli di parentela con il richiedente, a condizione che tali prove siano prodotte prima che un altro Stato membro accolga la richiesta di presa o ripresa in carico dell'interessato ai sensi, rispettivamente, degli articoli 22 e 25, e che le precedenti domande di protezione internazionale del richiedente non siano state ancora oggetto di una prima decisione sul merito».

[16] Conclusioni Avvocato Generale Juliane Kokott, punto 101.

[17] *Ibidem*, punto 94.

[18] *Ibidem*, punto 95.

[19] *Ibidem*, punti 116-120.

[20] *Ibidem*, punto 103.

richiedente»[21], anche perché, il regolamento in questione «[…] non prevede alcun tipo di conseguenza giuridica al riguardo»[22].

Quale, dunque, la strada consigliata dall'Avvocato Generale per i vizi informativi ed il mancato colloquio?

Volendo sussumere la risposta in una delle tre posizioni indicate in precedenza, non si avrebbe difficoltà alcuna a considerarla come affine alla tesi "sostanzialistica". Ed invero, nelle conclusioni si legge che le violazioni dell'articolo 4 possono determinare «[…] l'annullamento della decisione di trasferimento solo se, a causa della mancata comunicazione delle informazioni indicate in tale disposizione, non è stato possibile dedurre un elemento atto a impedire il trasferimento verso lo Stato membro richiesto e se tale vizio non può essere sanato nell'ambito del procedimento di controllo giurisdizionale di tale decisione ai sensi dell'articolo 27»[23]. Lo stesso vale per l'infrazione dell'articolo 5, che comporterebbe l'annullamento della decisione, a meno che l'intervista possa ancora aver luogo e che, nonostante i motivi addotti in questa sede, la decisione non avrebbe avuto un esito differente. Inoltre, se nessuna impugnazione avverso il provvedimento di trasferimento dovesse intraprendersi, questo diventerà definitive anche in assenza di un colloquio, purché siano state fornite tutte le informazioni sui rimedi esperibili[24].

Tali soluzioni non sorprendono affatto, e questo perché, come lo stesso Avvocato Generale ricorda, l'identico ragionamento venne già adoperato in passato dalla CGUE per il mancato colloquio quale *vulnus* del diritto di difesa[25]. In effetti, risulta granitica la giurisprudenza in merito, a mente della quale, per l'appunto, si parlerà di annullamento del provvedimento adottato soltanto se, in mancanza di siffatta irregolarità, tale procedimento avrebbe potuto comportare un risultato diverso[26].

Da questo punto di vista, dunque, le "conferme del passato" sembrano così prevedibili – quasi scontate – da mettere in dubbio la necessità stessa della rimessione alla Corte di Giustizia, special modo in considerazione dei c.d. "criteri Cilfit", secondo i quali i giudici nazionali di ultima istanza – e tanto più se di prime cure – non sono soggetti all'obbligo del rinvio pregiudiziale allorquando sussista una di queste situazioni: *i*) la questione non è rilevante per dirimere la controversia; *ii*) la disposizione del diritto

[21] *Ibidem*, punti 105 e 112.

[22] *Ibidem*, punto 106.

[23] *Ibidem*, punto 107.

[24] *Ibidem*, punto 150. Il senso del passaggio è reso con maggior fedeltà in lingua inglese: «[…] *unless the personal interview can instead be held, in a manner affording the required procedural guarantees, in the procedure for the judicial review of that decision that is provided for in Article 27, and it so transpires that, notwithstanding the arguments put forward in that interview, no other decision can be taken in the matter. If no action is brought against the transfer decision, however, the latter may become final even in the absence of a personal interview, provided that information on the remedies available was duly provided*».

[25] *Ibidem*, punto 107, dove si richiama CGUE, sentenza del 10 settembre 2013, *G. e R. c. Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie*, causa n. C-383/13 PPU, punto 38.

[26] Si veda, tra le altre, CGUE, sentenza del 10 luglio 1980, *Distillers Company c. Commissione*, causa n. 30/78, punto 26; Conclusioni Avvocato Generale Melchior Wathelet, presentate il 25 febbraio 2014, *Kamino International Logistics BV e Datema Hellmann Worldwide Logistics BV*, cause nn. C-129/13 e C-130/13, punti 80, 86; CGUE, sentenza del 3 luglio 2014, *Kamino International Logistics BV e Datema Hellmann Worldwide Logistics BV c. Staatssecretaris van Financiën*, cause nn. C-129/13 e C-130/13, punto 82.

dell'Unione di cui trattasi è già stata oggetto di interpretazione da parte della Corte; *iii*) la corretta interpretazione del diritto dell'Unione si impone con tale evidenza da non lasciar adito a ragionevoli dubbi[27].

4. Questione B) - Pur rimanendo nell'ambito dell'articolo 27, con questo secondo passaggio i giudici italiani di rinvio[28] è come se, in un certo qual modo, abbiano elevato la questione ad di un livello ermeneutico ancora più profondo e complesso rispetto al punto precedente. In questo caso, invero, le perplessità interpretative non si fermano "semplicemente" alle conseguenze derivanti dalla violazione di determinati obblighi che possono delinearsi in sede di impugnazione giurisdizionale del provvedimento di trasferimento; essi vanno oltre: chiedendosi quale sia il "punto massimo" a cui il principio del c.d. "ricorso effettivo" *ex* art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea (CDFUE)[29] possa – o debba – spingere il giudice di merito dello Stato UE richiedente nella valutazione in tale sede.

A tal proposito, ad essere oggetto di analisi sono gli articoli 3, paragrafo 2[30]; 17, paragrafo 1[31] e 27, paragrafo 1[32] del regolamento (UE) n. 604/13, letti in combinato con alcuni principi fondamentali del Sistema CEAS, come il *non-refoulement*, da un lato, e quello della reciproca fiducia tra gli Stati membri, dall'altro. Viene chiesto alla CGUE in che modo o, meglio, sino a che punto, il giudice dello Stato richiedente possa derogare alla regola stabilita dall'articolo 3, paragrafo 1, del regolamento Dublino III – secondo cui «[u]na domanda d'asilo è esaminata da un solo Stato membro, che è quello individuato come Stato competente in base ai criteri enunciati al capo III» – per il tramite degli articoli 3(2) e 17(1).

---

[27] Cfr. CGUE, Grande Sezione, sentenza del 6 ottobre 1982, *Cilfit e al*., causa n. 283/81, come ribadita dalla più recente CGUE, sentenza del 6 ottobre 2021, *Consorzio Italian Management*, causa n. C-561/19.

[28] Cause nn. C-254/21, C-297/21 e C-315/21.

[29] Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea (CDFUE), articolo 47 - Diritto a un ricorso effettivo e a un giudice imparziale: «[o]gni persona i cui diritti e le cui libertà garantiti dal diritto dell'Unione siano stati violati ha diritto a un ricorso effettivo dinanzi a un giudice, nel rispetto delle condizioni previste nel presente articolo. Ogni persona ha diritto a che la sua causa sia esaminata equamente, pubblicamente ed entro un termine ragionevole da un giudice indipendente e imparziale, precostituito per legge. Ogni persona ha la facoltà di farsi consigliare, difendere e rappresentare. A coloro che non dispongono di mezzi sufficienti è concesso il patrocinio a spese dello Stato, qualora ciò sia necessario per assicurare un accesso effettivo alla giustizia».

[30] Regolamento (UE) n. 604/2013, articolo 3, paragrafo 2: «[q]uando lo Stato membro competente non può essere designato sulla base dei criteri enumerati nel presente regolamento, è competente il primo Stato membro nel quale la domanda è stata presentata. Qualora sia impossibile trasferire un richiedente verso lo Stato membro inizialmente designato come competente in quanto si hanno fondati motivi di ritenere che sussistono carenze sistemiche nella procedura di asilo e nelle condizioni di accoglienza dei richiedenti in tale Stato membro, che implichino il rischio di un trattamento inumano o degradante ai sensi dell'articolo 4 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, lo Stato membro che ha avviato la procedura di determinazione dello Stato membro competente prosegue l'esame dei criteri di cui al capo III per verificare se un altro Stato membro possa essere designato come competente. Qualora non sia possibile eseguire il trasferimento a norma del presente paragrafo verso un altro Stato membro designato in base ai criteri di cui al capo III o verso il primo Stato membro in cui la domanda è stata presentata, lo Stato membro che ha avviato la procedura di determinazione diventa lo Stato membro competente».

[31] Regolamento (UE) n. 604/2013, articolo 17, paragrafo 1: «[i]n deroga all'articolo 3, paragrafo 1, ciascuno Stato membro può decidere di esaminare una domanda di protezione internazionale presentata da un cittadino di un paese terzo o da un apolide, anche se tale esame non gli compete in base ai criteri stabiliti nel presente regolamento».

[32] Regolamento (UE) n. 604/2013, articolo 27, paragrafo 1: «[i]l richiedente o altra persona di cui all'articolo 18, paragrafo 1, lettera c) o d), ha diritto a un ricorso effettivo avverso una decisione di trasferimento, o a una revisione della medesima, in fatto e in diritto, dinanzi a un organo giurisdizionale».

Specificatamente, vengono posti tali quesiti:

«– un giudice dello Stato membro richiedente può o deve esaminare il rischio di violazione del principio di non respingimento da parte dello Stato membro richiesto nell'ambito dell'impugnazione di una decisione di trasferimento emessa nella procedura di ripresa in carico, anche se in tale Stato membro richiesto non sussistono carenze sistemiche ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 2, del regolamento Dublino III;

– il giudice competente dello Stato membro richiedente può o deve affermare la competenza di tale Stato membro qualora ritenga sussistente, nello Stato membro richiesto, il rischio di violazione del principio di *non refoulement*;

– il giudice competente dello Stato membro richiedente deve valutare come esistente il rischio di *refoulement* indiretto verso un paese terzo, allorquando valuti la nozione di "*Protezione all'interno del Paese d'origine*" ai sensi dell'articolo 8 della direttiva qualifiche in modo diverso dallo Stato membro richiesto;

– tra le "*carenze sistemiche nella procedura di asilo*" ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 2, del regolamento Dublino III rientrano anche le conseguenze del rigetto della domanda di protezione internazionale da parte dello Stato membro richiesto, qualora il giudice competente dello Stato membro richiedente ritenga concreto il rischio per il ricorrente di subire un trattamento inumano e degradante in caso di rimpatrio nel Paese di origine, anche in considerazione della ritenuta sussistenza di un conflitto armato generalizzato ai sensi dell'articolo 15, lettera *c*), della direttiva qualifiche nel caso specifico.

– Inoltre [si] chiede quali *criteri* […] eventualmente utilizzare per valutare il *rischio* di *refoulement* da parte dello Stato membro richiesto, una volta che esso abbia già escluso tale rischio»[33].

5. Nuove preoccupazioni - Il primo passo compiuto dall'Avvocato Generale al fine di evadere le questioni poste in questi termini alla Corte ha utilizzato come perno principale il principio di "fiducia reciproca" tra gli Stati sul quale poggia l'intero Sistema CEAS. Tale presupposto imporrebbe – secondo quanto sancito dalla CGUE in alcune pronunce – «[…] a ciascuno degli Stati membri di *ritenere*, tranne che in circostanze eccezionali, che tutti gli altri Stati membri rispettino il diritto dell'Unione e, più in particolare, i diritti fondamentali che lo stesso sancisce. Di conseguenza, nell'ambito del sistema europeo comune di asilo e in particolare del regolamento Dublino III, si deve *presumere* che il trattamento riservato ai richiedenti in ciascuno Stato membro sia conforme a quanto prescritto dalla Carta, dalla Convenzione di Ginevra e dalla CEDU», oltre che tutti gli Stati membri siano da considerarsi "*sicuri*" perché rispettosi del divieto di *refoulement*[34]. Risulta pertanto preclusa la possibilità per ogni Stato membro di *esigere* una tutela superiore a quella garantita dal diritto europeo da parte degli altri Stati membri, come risulta parimenti preclusa la possibilità di *verificare* se questi abbiano effettivamente rispettato i diritti fondamentali, salvo casi eccezionali[35].

[33] Conclusioni Avvocato Generale Juliane Kokott, punti 152 e 153. Il corsivo è stato aggiunto dallo scrivente.

[34] *Ibidem*, punto 155, nel quale vengono menzionate le seguenti pronunce: CGUE, sentenza del 21 dicembre 2011, *NS*, cause nn. C-411/10 e C-493/10, punti 78-80; CGUE, CGUE, Grande Sezione, sentenza del 19 marzo 2019, *Abubacarr Jawo c. Bundesrepublik Deutschland*, causa n. C-163/17, punto 82. Il corsivo è stato aggiunto dallo scrivente.

[35] *Ibidem*, punto 156.

Tali eccezionalità – continua l'Avvocato Generale Kokott – connotano le presunzioni di un carattere *relativo*, e non assoluto. Questo perché «[…] non si può escludere che il sistema di asilo incontri, in pratica, gravi difficoltà di funzionamento in un determinato Stato membro, di modo che sussiste un rischio di violazione dei diritti fondamentali in caso di trasferimento di un richiedente verso detto Stato membro». Ecco perché l'articolo 3(2) del regolamento Dublino III prevede l'impossibilità «[…] di procedere al trasferimento di un richiedente verso uno Stato membro se vi sono seri motivi per ritenere che vi siano carenze sistemiche nella procedura di asilo e nelle condizioni di accoglienza dei richiedenti in tale Stato membro tali da comportare un rischio di subire trattamenti inumani o degradanti ai sensi dell'articolo 4 della Carta»[36]. Quindi, «[…] quando il giudice investito di un ricorso avverso una decisione di trasferimento dispone di elementi prodotti dall'interessato per dimostrare l'esistenza di un rischio di violazione dell'articolo 4 della Carta, il suddetto giudice è tenuto a valutare se, al momento del trasferimento, durante la procedura di asilo ovvero all'esito di quest'ultima, tale persona sia esposta a un grave rischio di subire un trattamento inumano o degradante nello Stato membro competente a causa di carenze vuoi sistemiche o generalizzate, vuoi che colpiscono determinati gruppi di persone»[37].

Continuando a leggere le conclusioni, però, non può che notarsi l'imposizione di un limite interpretativo a siffatta eccezione – o «violazione», volendo utilizzare i termini adoperati dall'Avvocato Generale – posta al principio di reciproca fiducia. Questa, si legge, «[…] è giustificata solo nei casi in cui esistano le prove che le carenze esistenti nello Stato membro richiesto raggiungono una soglia particolarmente elevata di gravità. […] Esse non devono riguardare la gestione di casi specifici da parte dell'amministrazione, bensì mancanze generali e sistemiche»[38].

Le "nuove preoccupazioni", dunque, spingono tale organo a sostenere che «[…] non tutte le violazioni di un *diritto fondamentale* da parte dello Stato membro competente in un singolo caso si possono riverberare sugli obblighi degli altri Stati membri di rispettare le disposizioni del regolamento Dublino III. […] Non solo ciò svuoterebbe di contenuto gli obblighi previsti dal regolamento Dublino III, […] ma soprattutto, come indicato dalla Corte, ne va "della ragion d'essere dell'Unione e della realizzazione dello spazio di libertà, di sicurezza e di giustizia e, più in particolare, del sistema europeo comune di asilo, fondato sulla *fiducia reciproca* e su una *presunzione di osservanza*, da parte degli altri Stati membri, del diritto dell'Unione, segnatamente dei diritti fondamentali"»[39]. In altre parole, qualora non sussistessero tali carenze sistemiche nello Stato richiesto, secondo l'Avvocato Generale, il giudice dello Stato richiedente investito del ricorso *ex* articolo 27 del regolamento Dublino III, «[…] non [potrebbe] esaminare il rischio di violazione del principio di *non refoulement* da parte dello Stato membro richiesto […]» e, qualora quest'ultimo dovesse convincersi diversamente in merito alla domanda di protezione internazionale connessa al provvedimento di trasferimento,

[36] *Ibidem*, punto 157.

[37] *Ibidem*, punto 158.

[38] *Ibidem*, punto 160, richiamando la pronuncia CGEU, sentenza del 19 marzo 2019, *Jawo*, punto 91.

[39] *Ibidem*, punti 160 e 161, richiamando la pronuncia CGEU, Grande Sezione, sentenza del 21 dicembre 2011, *N.S. c. Secretary of State for the Home Department e M. E. e altri*, cause nn. C-411/10 e C-493/10, punti 82-85. Il corsivo è stato aggiunto dallo scrivente.

pensando magari che questo possa integrare un *refoulement* "indiretto" (o "a catena")[40], tale divergenza tra gli organi giudicanti dei due Stati *non* potrà essere considerata come una "carenza sistemica" ai sensi dell'articolo 3(2) del regolamento[41].

6. Considerazioni finali - Le preoccupazioni che oggi più che mai influenzano le politiche migratorie europee sono figlie di una situazione considerata perennemente "emergenziale", nella quale la celerità e l'efficienza di un sistema di accoglienza, quanto di espulsione, diventano il fulcro di qualsiasi scelta; dove l'impedimento dei "movimenti secondari" e la prevenzione della proposizione di "domande multiple" dei richiedenti ispirano i legislatori nazionali e sovranazionali[42]. Il "collante" di tutto ciò viene rappresentato dal principio della "*mutual trust*", con annessi corollari, in modo tale da costituire così un ambiente "unico" in cui a regnare sia la presunzione che tutti i suoi membri rispettino i diritti fondamentali perché condividono valori comuni[43], e dove vige il conseguente «[…] divieto di verificare, l'uno verso l'altro, che siano effettivamente rispettate le libertà garantite dall'Unione»[44].

Tuttavia, se da una parte queste preoccupazioni – vecchie o nuove che siano – non possono che prendersi oggettivamente in considerazione, dall'altra le stesse non dovrebbero finire col porre in secondo piano la tutela dei diritti fondamentali, tra cui

---

[40] Con questo termine si indica il caso di allontanamento di un soggetto verso un Paese terzo (c.d. "intermediario") dal quale lo stesso possa essere successivamente trasferivo verso il Paese di origine dal quale fugge per via del reale rischio, ad esempio, di essere perseguitato o di essere punito con la pena di morte o subire tortura o trattamenti inumani o degradanti. Sul *refoulement* "indiretto" si veda, tra le altre, la giurisprudenza della Corte Europea dei diritti dell'uomo (ECtHR): ECtHR, sentenza del 21 gennaio 2011, *M.S.S c. Grecia e Belgio*, appl. n. 30696/09, § 286; ECtHR, sentenza del 7 marzo 2000, *T.I. c. Regno Unito*, appl. n 43844/98; ECtHR, sentenza del 26 aprile 2005, *Müslim c. Turchia*, appl. n. 53566/99, §§ 72-76; ECtHR, sentenza del 23 agosto 2016, *J.K. E al. c. Svezia*, appl. n. 59166/12, § 78; ECtHR, sentenza del 21 novembre 2019, *Ilias e Ahmed c. Ungheria*, appl. n. 47287/15; ECtHR, sentenza del, 21 ottobre 2014, *Sharifi e altri c. Italia e Grecia*, appl. n. 16643/09. Si veda: V. PETRALIA, *La presunzione di sicurezza degli Stati dell'Unione europea nel sistema di Dublino: recenti sviluppi*, nota 26, luglio 2017, disponibile su: www.federalismi.it; L. PERILLI, *Il ruolo del giudice nazionale nel sistema Dublino per la tutela dei diritti fondamentali dei richiedenti protezione. I cinque rinvii pregiudiziali dei giudici italiani alla Corte di giustizia dell'Unione europea passano in decisione*, in Questione Giustizia, 16 gennaio 2023, p. 9, disponibile su: www.questionegiustizia.it; F. LENZERINI, *Il principio del non-refoulement dopo la sentenza Hirsi della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in Rivista di diritto internazionale, n. 3/2012, p. 721 ss; F. SALERNO, *L'obbligo internazionale di non-refoulement dei richiedenti asilo, in Diritti umani e diritto internazionale*, n. 3/2010, p. 487 ss. Il divieto di respingimento, anche indiretto, è sancito altresì dalla Direttiva del 26 giugno 2013 (UE) n. 2013/32 agli articoli 9(3) e 41(1), e più generalmente si può dedurre: dall'articolo 78 del TFUE; dagli articoli 4 e 19 della CDFUE; dall'articolo 33 della Convenzione sullo status di rifugiato di Ginevra del 1951; dall'articolo 3 della Convenzione contro la tortura ed altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti di New York del 1981 (UNCAT) e dal Comitato delle Nazioni Unite contro la tortura (CAT), *General Comment No. 1 on the Implementation of Article 3 of the Convention in the Context of Article 22*, nota 46, punto 2; dall'*European Asylum Support Office, Un'analisi giuridica. Procedure di asilo e principio di non-refoulement*, (a cura di) IARLJ, EASO Professional Development Series for members of courts and tribunals, 2018, pp. 28, 64, disponibile su: https://euaa.europa.eu/sites/default/files/Asylum-Procedures-JA-IT.pdf; dall'articolo 3 della Convenzione Europea sulla salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU); dall'articolo 10, comma 3, della Costituzione italiana; dall'articolo 19, comma 1, del D.lgs. n. 286 del 1998.

[41] *Ibidem*, punto 179. Il corsivo è stato aggiunto dallo scrivente.

[42] L. PERILLI, *Il ruolo del giudice nazionale nel sistema Dublino*, *op. cit*., p. 2.

[43] Ovvero la c.d. "clausola di omogeneità", basata sul combinato disposto degli artt. 2 e 7 TUE.

[44] V. PETRALIA, *La presunzione di sicurezza degli Stati dell'Unione europea nel sistema di Dublino*, *op. cit*., pp. 5 e 7. Soggiunge l'autrice, che questa concezione della reciproca fiducia, vista come «[…] fondamento del principio del mutuo riconoscimento, il quale esige che nessuno Stato possa mettere in discussione "l'uniformità dello standard di tutela dei diritti fondamentali"», appartenga ad un filone giurisprudenziale già esistente nel passato, come, ad esempio: CGUE, sentenza del 26 febbraio 2013, *Melloni*, causa C-399/11; CGUE, sentenza del 16 luglio 2015, *Diageo Brands BV*, causa C-681/13.

quello di non subire tortura o trattamenti inumani o degradanti (*ex* art. 4 CDFUE), al quale si rivolge in un'ottica funzionale il *non-refoulement*. È proprio per via del «carattere assoluto»[45] di tali diritti che le presunzioni derivanti dalla "reciproca fiducia" hanno assunto col tempo carattere relativo; in quanto, in caso contrario, l'intangibilità incondizionata della stessa sarebbe risultata incompatibile con l'obbligo di interpretare ed applicare il regolamento in conformità con i diritti fondamentali[46]. Per la medesima ragione, inoltre, la Corte di Giustizia sarebbe passata[47] dal riconoscere la possibilità di negare il trasferimento esclusivamente per via di "carenze sistemiche" dello Stato richiesto[48], ad allargare tale possibilità anche in assenza di siffatta circostanza[49].

Se a ciò si aggiunge che: «[…] il trasferimento del richiedente può essere effettuato solo in condizioni in cui sia escluso il verificarsi di *qualunque* circostanza dalla quale possa obiettivamente derivare un rischio reale e acclarato che l'interessato subisca [...]»[50] le vessazioni di cui all'articolo 4 CDFUE, sia «[…] in occasione del suo trasferimento [che] *a seguito* di questo»[51], e che l'articolo 27 del regolamento Dublino III «[…] *non pone limitazioni* circa gli argomenti deducibili dal richiedente nel ricorso, in conformità con il principio dell'articolo 47 della Carta»[52], diventa poco chiaro il fondamento giuridico per mezzo del quale si "imbavaglierebbe" il giudice richiedente rispetto al riconoscimento di una delle forme di protezione internazionale, come invece prospettato dall'Avvocato Generale.

Certo, c'è il principio di "*mutual trust*" da considerare, ma fino a che punto questo può "governare" l'intero sistema CEAS?

Come correttamente sostenuto, «*trust does not conflict with control but rather presupposes a framework of rules and indirect mechanisms of control*». E men che meno, lo stesso principio «[…] può portare a un deterioramento dei diritti fondamentali nell'Unione europea [alimentando] il divario tra la realtà concreta e i principi che

---

[45] Cfr. L. PERILLI, *Il ruolo del giudice nazionale nel sistema Dublino*, *op. cit*., p. 9, richiamando le pronunce: ECtHR, sentenza del 18 gennaio 1978, *Irlanda c. Regno Unito*, appl. n. 5310/71; ECtHR, Grande Camera, sentenza del 29 febbraio 2012, Hirsi Jamaa e altri contro Italia, appl. n. 27765/09. Si veda, altresì, V. PETRALIA, *La presunzione di sicurezza degli Stati dell'Unione europea nel sistema di Dublino*, *op. cit*., pp. 8 e 20; G. FAMIGLIETTI, *Il procedimento di determinazione dello stato competente*, *op. cit*., p. 7.

[46] In tal senso: CGUE, sentenza del 19 marzo 2019, *Jawo*, punto 84; CGEU, sentenza del 21 dicembre 2011, *N.S.*, punti 75, 81, 94, 96, 99, 105-107.

[47] Cfr. V. PETRALIA, *La presunzione di sicurezza degli Stati dell'Unione europea nel sistema di Dublino*, *op. cit*., p. 12.

[48] Cfr. CGUE, sentenza del 14 novembre 2013, *Puid*, causa n. C-4/11, punto 30; CGUE, sentenza del 10 dicembre 2013, *Abdullahi*, causa n. C-394/12.

[49] Cfr. CGUE, sentenza del 16 febbraio 2017, *C.K., H.F., A.S. c. Republika Slovenija*, causa n. C-578/16, punto 94.

[50] *Ibidem*, punto 96. Il corsivo è stato aggiunto dallo scrivente.

[51] CGUE, sentenza del 19 marzo 2019, *Jawo*, punto 87. Il corsivo è stato aggiunto dallo scrivente. Analogamente: CGUE, *N. S*., punti 83-84; CGUE, Grande Sezione, sentenza del 25 ottobre 2017, *Majid Shiri*, causa n. C-201/16; CGUE, Grande Sezione, sentenza del 21 aprile 2021, *H.A. c. Belgio*, causa C-194/19.

[52] CGUE, Grande sezione, sentenza del 7 giugno 2016, *Ghezelbash*, causa n. C-63/15, come richiamata da L. PERILLI, *Il ruolo del giudice nazionale nel sistema Dublino*, *op. cit*., p. 7; V. PETRALIA, *La presunzione di sicurezza degli Stati dell'Unione europea nel sistema di Dublino*, *op. cit*., pp. 14 e 15; A. DI PASCALE, *Garanzie informative e partecipative del richiedente protezione internazionale e limiti al sindacato giurisdizionale nella procedura di ripresa in carico di cui al Reg. (UE) n. 604/2013. Nota a margine dei rinvii pregiudiziali alla Corte di Giustizia*, in Diritto, immigrazione e cittadinanza, n. 3, 2021, disponibile su: www.dirittoimmigrazionecittadinanza.it.

l'Unione persegue»[53]. Quindi, «[l]*e respect dû aux droits fondamentaux définit la limite à l'obligation de reconnaissance mutuelle*»[54], e deve costituire l'«assillo»[55] per i legislatori e le autorità giudiziarie. Questo, logicamente, comporta una sorta di "controllo", che però non va letto come una violazione della fiducia reciproca, ma piuttosto come presupposto della stessa, soprattutto qualora la si consideri come un «continuo contatto tra istituzioni» che la rinnovano o la ritirano unilateralmente[56].

A guardar bene, per giunta, negare il trasferimento per il rischio di *refoulement* "indiretto" potrebbe altresì derivare da un cambiamento della situazione nel Paese d'origine rispetto a quello in cui la prima domanda è stata respinta dallo Stato richiesto[57]. Questo non vuol dire negare altresì il riconoscimento della decisione del giudice richiesto, ma anzi, il contrario: perché questa "fa stato", viene intesa come dato oramai acquisito dal giudice del secondo Stato. In questa sede ad assumere un peso dirimente sono piuttosto le *conseguenze* della prima decisione[58] a prescindere dalle "carenze sistemiche", in quanto, qualora l'espulsione dovesse ritenersi effettivamente lesiva dell'articolo 4 CDFUE, ciò potrebbe far incardinare delle responsabilità in capo ad entrambi gli Stati coinvolti ai sensi delle varie fonti già indicate[59]: per il primo di tipo "diretto", per il secondo, invece, "indiretto" per l'appunto.

A questo si potrebbe obiettare, seguendo la linea dell'Avvocato Generale Kokott[60], che la decisione di diniego del primo Stato potrebbe ancora essere sottoposta ad un sindacato giurisdizionale alla luce del principio *comune* di "ricorso effettivo". Ma, se questo è vero teoricamente, la realtà si presenta in tutt'altra forma.

Come si avrà modo di valutare dall'analisi statistica posta in essere dall'Eurostat per il 2022[61], ben 15 Paesi europei tendono a respingere in prima istanza (Tabella 1) più del 50% delle richieste di protezione, ma, soprattutto, gli stessi Paesi, con l'aggiunta di altri 8, tendono a rigettare i ricorsi proposti avverso tali decisioni, e tra questi, ben 13 hanno un tasso di rigetto che supera addirittura l'80% (Tabella 2).

---

[53] T. WISCHMEYER, *Generating Trust Through Law? Judicial Cooperation in the European Union and the "Principle of Mutual Trust"*, in *German Law Journal*, n. 3/2016, p. 370; H. LABAYLE, *Droit d'asile et confiance mutuelle: regard critique sur la jurisprudence européenne*, in *Cahiers de droit européen*, n. 3/2014, p. 507, entrambi in V. PETRALIA, *La presunzione di sicurezza degli Stati dell'Unione europea nel sistema di Dublino*, *op. cit*., p. 27.

[54] O. DE SCHUTTER, *La contribution du contrôle juridictionnel à la confiance mutuelle*, in *CRIDHO Working Paper*, n. 6/2005, p. 1 ss.

[55] Cfr. Conclusioni dell'Avvocato Generale del 20 marzo 2012, *Da Silva Jorge*, causa n. C-42/11, punto 28.

[56] T. WISCHMEYER, *Generating Trust Through Law?*, *op. cit*., pp. 349, 339 ss.

[57] Sul punto, infatti, in diverse occasioni la Suprema Corte di Cassazione ha espresso la necessità di valutare la situazione attuale del Paese d'origine al momento in cui si prende la decisione. Cfr. Cass., sentenza n. 18675 del 27 luglio 2017; Cass., sentenza n. 10226 dell'11 aprile 2019; Cass., sentenza n. 19716 del 28 giugno 2018. Indicate in F. G. DEL ROSSO, *Il dovere di cooperazione istruttoria officiosa e le Country of origin information nel procedimento per il riconoscimento della protezione internazionale e umanitaria*, in *Speciale QG*, gennaio 2021, disponibile su: www.questionegiustizia.it.

[58] In tal senso, L. PERILLI, *Il ruolo del giudice nazionale nel sistema Dublino*, *op. cit*., p. 11.

[59] V. *infra*, nota 40.

[60] Conclusioni Avvocato Generale Juliane Kokott, punti 162 e 163.

[61] Eurostat, Annual asylum statistic, disponibile su: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Asylum_statistics&oldid=558844#Decisions_on_asylum_applications.

Tabella 1

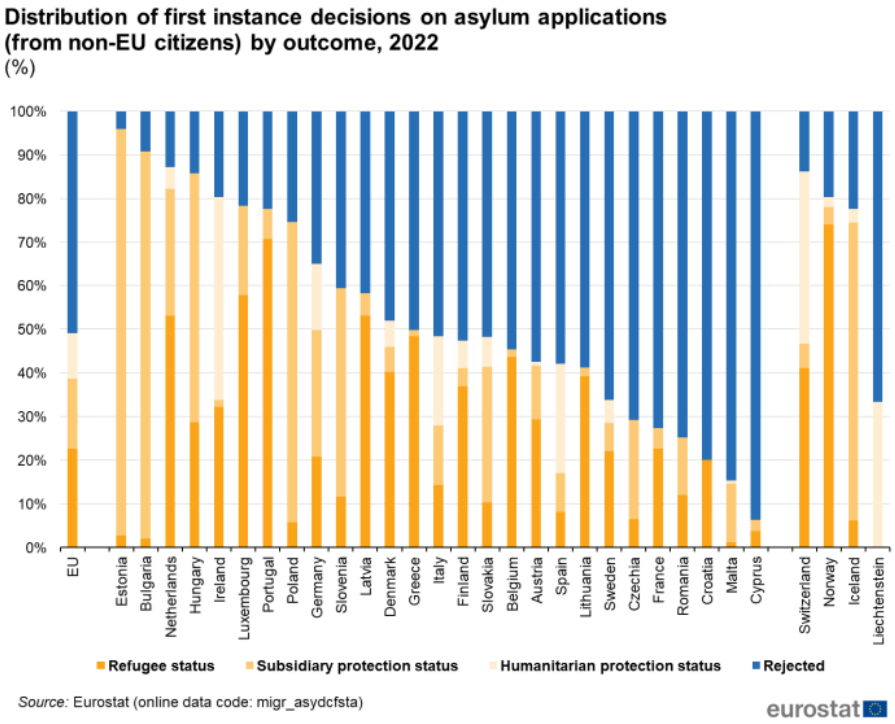
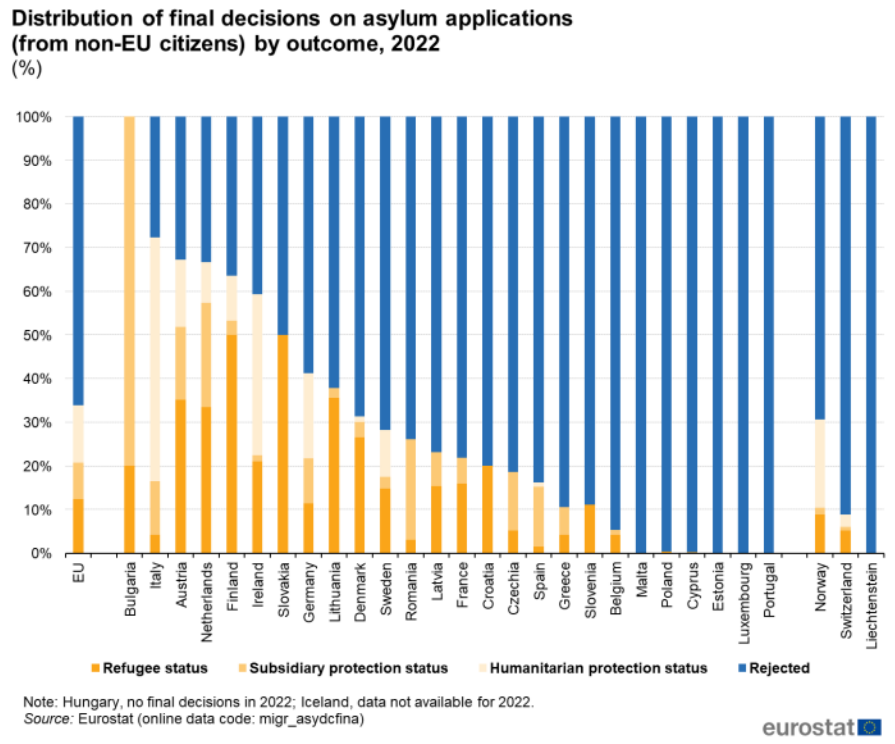


Tabella 2



A questo punto alcune domande sorgono spontanee: in quegli Stati, dove le forme di protezione vengono quasi sempre – o addirittura nella totalità dei casi – negate, risulta possibile parlare *nella sostanza* di "ricorso effettivo" *ex* art. 47 CDFUE? Si potrebbe mai pensare che l'accesso alla giustizia in tali Stati non sia meramente formale? Non sarebbero queste delle circostanze atte obiettivamente a mettere in pericolo i diritti del traferendo[62]? Se si seguisse l'orientamento posto nelle conclusioni in commento, le mere divergenze interpretative non potrebbero figurare quali "carenze sistemiche" e, di conseguenza, lo Stato richiedente nulla potrebbe obiettare in merito. Ma così facendo, non si favorirebbe il «gioco competitivo» azionato da alcuni Stati per evitare le proprie responsabilità a discapito di quelli più "virtuosi" perché più attenti al rispetto dei diritti fondamentali?[63]. In un'ottica di "sfide", di continua "crisi", di esigenze di celerità, di ripartizione e "proiezione prospettica" – di cui si fa portavoce, in gran parte, anche la recente proposta di regolamento del Consiglio dell'Unione Europea[64] – è mai possibile che i diritti umani, e più in generale della *rule of law*[65], debbano soccombere dinanzi alla presunzione che tutto funzioni al meglio?

È giunto forse il momento di una *sostanziale* unità delle politiche sul tema, di «standard qualitativi omogenei tra gli Stati»[66] che, però, tutelino i diritti fondamentali in ogni circostanza, anche nei casi di emergenza. Con queste nuove spinte ermeneutiche dettate dalle "nuove preoccupazioni", però, ulteriori dubbi potrebbero sorgere in merito alle soluzioni prospettate a seguito di eventuali procedimenti di infrazione *ex* art. 259 TFUE, purtroppo. La speranza è che non si compiano dei passi verso l'involuzione nell'ambito delle tutele dei diritti umani, ma le nubi che si intravedono all'orizzonte non preannunciano il sereno.

Settembre 2023

---

[62] Cfr. CGUE, sentenza del 16 febbraio 2017, *C.K., H.F., A.S. c. Republika Slovenija*, causa n. C-578/16, punto 96.

[63] In tale senso, T. TUBAKOVIC, *A Dublin IV recast: A new and improved system?*, in *European policy brief*, n. 46/2017, p. 5.

[64] Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sulla gestione dell'asilo e della migrazione e che modifica la direttiva 2003/109/CE del Consiglio e la proposta di regolamento, del 13 giugno 2023, doc. n. 11213/20. Bisogna però sottolineare che l'articolo 33, paragrafo 1, lett. *a*), prevede la possibilità in sede di impugnazione del provvedimento di trasferimento di valutare il rischio effettivo di trattamento inumano o degradante per la persona interessata ai sensi dell'articolo 4 della Carta dei diritti fondamentali, anche se, non sappiamo se verrà limitato per i soli casi di carenze sistemiche.

[65] In tal senso C. PITEA, *La Corte EDU compie un piccolo passo in avanti sui Paesi terzi "sicuri" e un preoccupante salto all'indietro sulla detenzione di migranti al confine. A margine della sentenza della Grande Camera sul caso Ilias e Ahmed c. Ungheria*, in *DIC* 2020/3, pp. 204-211.

[66] M. PELLEGRINO, *Cooperazione giudiziaria penale nell'U.E. Dalle origini alla Procura europea*, Exeo edizioni, Padova, 2016, p. 58.

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

Osservazioni sulla missione EUMAM Ucraina

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

L'intervento militare unilaterale russo contro l'Ucraina, iniziato il 24 febbraio 2022 con la denominazione "operazione militare speciale", ha portato l'Unione europea ad approvare significative misure a sostegno dello Stato aggredito, inclusa l'accoglienza dei rifugiati, la fornitura di aiuti umanitari, il sostegno alle indagini ai fini del perseguimento dei crimini di guerra e la ricostruzione di un'Ucraina democratica. Soprattutto nella prima fase, caratterizzata da una marcata emergenza, l'Unione ha adottato numerosi atti[1] e, a distanza di quasi due anni dall'inizio dell'intervento armato, ci troviamo dinanzi a una situazione in evoluzione, il che rende arduo per l'osservatore, incluso il giurista, valutare gli eventi.

Di seguito, l'attenzione sarà dedicata all'EUMAM Ucraina, missione di assistenza e formazione delle forze armate ucraine, ulteriore manifestazione di quello che può essere definito il sistema di sicurezza collettiva dell'Unione europea[2]. Essa si colloca nell'azione esterna dell'Unione in ambito PESC (politica estera e di sicurezza comune), per essere più precisi nella PSDC (politica di sicurezza e difesa comune). Come noto, l'eliminazione della struttura a pilastri dell'Unione europea, avvenuta con il Trattato di Lisbona, non ha modificato l'approccio marcatamente intergovernativo di queste politiche. La PSDC, ancor più della stessa PESC, prevede l'adozione di atti che hanno caratteri differenti rispetto agli ordinari atti di diritto derivato dell'Unione e che sono approvati, di regola all'unanimità, dalle istituzioni composte da Stati, in particolare dai loro governi (quindi Consiglio europeo e Consiglio), mentre un ruolo marginale hanno quelle sovranazionali (Parlamento, Commissione, Corte di giustizia)[3].

L'EUMAM Ucraina è finanziata attraverso lo strumento europeo per la pace, istituito con decisione (PESC) 2021/509 e rafforzato dopo l'intervento militare russo del febbraio 2022; attualmente il suo ammontare supera i 12 miliardi di euro[4]. Secondo l'art.

[1] Per una prima analisi complessiva v. C. Cellerino, *La difesa europea dinanzi alla guerra in Ucraina tra "autonomia strategica" e vincoli strutturali: quali prospettive per la Difesa comune?*, in *I* Post *di AISDUE*, 18 maggio 2022; P. De Luca, *La risposta dell'Europa alla guerra in Ucraina*, in *Comparazione e diritto civile*, 2023, p. 223 ss.

[2] In tema sia consentito il rinvio a I. Ingravallo, *Cooperazione e autonomia nel rapporto tra Nazioni Unite e Unione europea per il mantenimento della pace*, in AA.VV., *L'azione dell'ONU per il mantenimento della pace, 75 anni dopo: risultati e prospettive*, Napoli, 2021, p. 189 ss.; nonché L. Grossio, *Le missioni e le operazioni militari dell'Unione europea*, in M. Vellano, A. Miglio (a cura di), *Sicurezza e difesa comune dell'Unione europea*, Milano, 2023, p. 143 ss.

[3] V., nella dottrina italiana, i recenti contributi di L. Paladini, *La politica di sicurezza e di difesa comune*, in M.E. Bartoloni, S. Poli (a cura di), *L'azione esterna dell'Unione europea*, Napoli, 2021, p. 289 ss.; M. Vellano, *I profili istituzionali della politica di sicurezza e di difesa comune*, in M. Vellano, A. Miglio (a cura di), *Sicurezza e difesa comune*, cit., p. 33 ss., spec. p. 36 ss.

[4] Decisione (PESC) 2021/509 del Consiglio, del 22 marzo 2021, che istituisce uno strumento europeo per la pace, e abroga la decisione (PESC) 2015/528. Sulla prassi precedente v. A. Aresu, *Dall'Africa all'Ucraina: lo Strumento europeo per la pace*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 2021, p. 593 ss. La decisione (PESC) 2021/509 è stata in seguito modificata dalle decisioni

1, par. 1, della decisione (PESC) istitutiva esso è «volto al finanziamento, da parte degli Stati membri, delle azioni dell'Unione nell'ambito della politica estera e di sicurezza comune (PESC) per preservare la pace, prevenire i conflitti e rafforzare la sicurezza internazionale, conformemente all'articolo 21, paragrafo 2, lettera c), del Trattato sull'Unione europea, nei casi in cui, a norma dell'articolo 41, paragrafo 2, TUE[5], le spese operative derivanti da tali azioni non siano a carico del bilancio dell'Unione».

Lo strumento finanzia sia i costi comuni delle operazioni condotte direttamente dall'Unione europea (istituite in base agli articoli 42, par. 4, e 43, par. 2, TUE)[6], sia le misure di assistenza consistenti in azioni dell'UE ai sensi dell'art. 28 TUE[7], quando il Consiglio decide che sono a carico degli Stati membri. Queste misure di assistenza includono tanto le operazioni di sostegno alla pace condotte da organizzazioni internazionali o regionali o Stati terzi, quanto le azioni volte a rafforzare le capacità di Stati terzi (o di organizzazioni internazionali e regionali) nel settore militare e della difesa.

Per quanto riguarda l'Ucraina, il Consiglio ha attivato lo strumento europeo per la pace con due decisioni (PESC), a più riprese rinnovate e potenziate: la 2022/338[8] e la

(PESC) 2023/577, 2023/994 e 2023/1034, approvate dal Consiglio rispettivamente il 13 marzo, 22 maggio e 26 giugno 2023. In tema v. S. Fortunato, *Il nuovo 'strumento europeo per la pace'*, in *Periodico di diritto e procedura penale militare*, 2021, n. 2, p. 63 ss.; A. Mignolli, European Peace Facility *e fornitura di armi all'Ucraina: l'Unione europea tra pace e guerra*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2022, p. 258 ss., p. 270 ss.; G. Maletta, L. Héau, *Funding Arms Transfers through the European Peace Facility. Preventing Risks of Diversion and Misuse*, SIPRI, giugno 2022, nonché le osservazioni critiche di E. Cantraine, *The European Peace Facility – Another Accountability Gap?*, in *EU Law Analysis*, 22 febbraio 2023.

[5] A termini di questa disposizione: «Le spese operative cui dà luogo l'attuazione del presente capo sono anch'esse a carico del bilancio dell'Unione, eccetto le spese derivanti da operazioni che hanno implicazioni nel settore militare o della difesa, e a meno che il Consiglio, deliberando all'unanimità, decida altrimenti. Nei casi in cui non sono a carico del bilancio dell'Unione, le spese sono a carico degli Stati membri secondo un criterio di ripartizione basato sul prodotto nazionale lordo […]».

[6] Secondo i quali, rispettivamente: «Le decisioni relative alla politica di sicurezza e di difesa comune, comprese quelle inerenti all'avvio di una missione di cui al presente articolo, sono adottate dal Consiglio che delibera all'unanimità su proposta dell'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza o su iniziativa di uno Stato membro»; «Il Consiglio adotta decisioni relative alle missioni di cui al paragrafo 1 stabilendone l'obiettivo, la portata e le modalità generali di realizzazione. L'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, sotto l'autorità del Consiglio e in stretto e costante contatto con il comitato politico e di sicurezza, provvede a coordinare gli aspetti civili e militari di tali missioni».

[7] Art. 28 TUE: «Quando una situazione internazionale richiede un intervento operativo dell'Unione, il Consiglio adotta le decisioni necessarie. Esse definiscono gli obiettivi, la portata e i mezzi di cui l'Unione deve disporre, le condizioni di attuazione e, se necessario, la durata».

[8] Decisione (PESC) 2022/338 del Consiglio, del 28 febbraio 2022, relativa a una misura di assistenza nell'ambito dello strumento europeo per la pace per la fornitura alle forze armate ucraine di materiale e piattaforme militari concepiti per l'uso letale della forza. La stessa è stata in seguito modificata dalle decisioni (PESC) 2022/471, 2022/636, 2022/809, 2022/1285, 2022/1971, 2023/230 e 2023/810, approvate dal Consiglio rispettivamente il 23 marzo, 13 aprile, 23 maggio, 21 luglio e 17 ottobre 2022 e il 2 febbraio e il 13 aprile 2023. In tema v. M. Vellano, *La decisione dell'Unione europea di fornire alle forze armate ucraine armamenti concepiti per l'uso letale della forza e le relative implicazioni giuridiche*, in *BlogDUE*, 7 marzo 2022; M.E. Bartoloni, *First-ever EU Funding of Lethal Weapons: 'Another Taboo Has (Lawfully) Fallen'*, in *European Papers*, 2022, p. 379 ss., che manifesta alcune perplessità sulla perfetta coerenza tra questa decisione (PESC) e quella istitutiva dello strumento europeo per la pace, dovuta alla situazione di emergenza in cui il Consiglio ha agito; così anche A. Mignolli, European Peace Facility *e fornitura di armi*

2022/339[9], al fine di «contribuire a rafforzare le capacità e la resilienza delle forze armate ucraine per difendere l'integrità territoriale e la sovranità dell'Ucraina e proteggere la popolazione civile dall'aggressione militare in corso»[10]. Entrambe sono state approvate su richiesta delle autorità ucraine e costituiscono uno strumento legittimo di sostegno allo Stato vittima di una aggressione armata unilaterale[11]; nel diritto UE la loro base giuridica è data dai già menzionati art. 28, par. 1, e 41, par. 2, TUE. A queste due decisioni (PESC) se ne è in seguito aggiunta una terza, la 2023/927[12], anch'essa approvata su richiesta delle autorità ucraine, con la quale il Consiglio ha istituito una ulteriore misura di assistenza, attraverso il finanziamento della «fornitura alle forze armate ucraine di munizioni di artiglieria di calibro 155 mm e, se richiesti, di missili»[13].

Come anticipato, lo strumento europeo per la pace finanzia anche la missione di assistenza militare dell'Unione europea a sostegno dell'Ucraina (EUMAM Ucraina), istituita con la decisione (PESC) 2022/1968 del 17 ottobre 2022[14]. L'obiettivo strategico di questa missione, anch'essa sollecitata dalle autorità ucraine, è «contribuire al rafforzamento della capacità militare delle forze armate ucraine di rigenerarsi e condurre efficacemente operazioni, per consentire all'Ucraina di difendere la propria integrità territoriale entro i suoi confini riconosciuti a livello internazionale, esercitare efficacemente la sua sovranità e proteggere i civili in Ucraina». Si tratta, in sostanza, di una missione di formazione (addestramento) del personale delle forze armate ucraine (si stima che coinvolgerà circa 15000 effettivi), al fine di accrescere la loro capacità di contrastare efficacemente l'aggressione armata russa.

L'EUMAM Ucraina, peraltro, almeno finché il Consiglio non dovesse decidere diversamente, non ha luogo in territorio ucraino, ma su quello degli Stati UE (cui possono affiancarsi Stati terzi)[15]. Il Consiglio, quindi, ha istituito una operazione al fine di addestrare, sul territorio di Stati UE, il personale delle forze armate dello Stato aggredito,

---

all'Ucraina, cit., p. 259 ss., che analizza la legittimità della decisione (PESC) 2022/338 anche nella prospettiva del diritto internazionale.

[9] Decisione (PESC) 2022/339 del Consiglio, del 28 febbraio 2022, relativa a una misura di assistenza nell'ambito dello strumento europeo per la pace per sostenere le forze armate ucraine. La stessa è stata in seguito modificata dalle decisioni (PESC) 2022/472, 2022/637, 2022/810, 2022/1284, 2022/1972 e 2023/229, approvate dal Consiglio rispettivamente il 23 marzo, 13 aprile, 23 maggio, 21 luglio e 17 ottobre 2022 e il 2 febbraio 2023.

[10] V. l'art. 1, par. 2, di entrambe le decisioni (PESC). In tema v. K. Mustasilta, T. Karjalainen, *From Conflict Prevention to Security Actor. European Peace Facility, Ukraine, and the Evolution of EU's Role*, in *UNU-WIDER Blog*, marzo 2022.

[11] E. Cannizzaro, A. Rasi, *Europe at War*, in *European Papers*, 2021, p. 1523 ss.

[12] Decisione (PESC) 2023/927 del Consiglio, del 5 maggio 2023, relativa a una misura di assistenza nell'ambito dello strumento europeo per la pace al fine di sostenere le forze armate ucraine mediante la fornitura di munizioni.

[13] *Ivi*, art. 1, par. 3.

[14] La base giuridica è costituita dai già richiamati articoli 42, par. 4, e 43, par. 2, TUE. Si segnala che l'Ungheria ha utilizzato l'astensione costruttiva in occasione dell'adozione di questa decisione (PESC). In tema v. R. Sapienza, *Primi bilanci dell'uso dello Strumento europeo per la pace. Considerazioni sulla Missione di assistenza militare dell'Unione europea in Ucraina,* in O. Porchia, M. Vellano (a cura di), *Il diritto internazionale per la pace e nella guerra. Sviluppi recenti e prospettive future.* Liber amicorum *in onore di Edoardo Greppi*, Napoli, 2023, p. 129 ss.

[15] L'art. 8 della decisione (PESC) 2022/1968 prevede tale possibilità, di cui si è avvalsa la Norvegia; cfr. la decisione (PESC) 2023/495 del Comitato politico e di sicurezza, del 28 febbraio 2023.

non intervenendo così direttamente con propri effettivi nelle operazioni militari che coinvolgono Ucraina e Russia. Si tratta di una misura legittima, sia per il diritto UE[16], sia per il diritto internazionale e lo rimarrebbe anche qualora il Consiglio decidesse di dispiegare la missione sul territorio ucraino, fermo restando che ciò potrebbe comportare il coinvolgimento diretto di forze armate di Stati membri nel conflitto con la Russia.

Come anticipato, l'EUMAM Ucraina è finanziata attraverso lo strumento europeo per la pace, con un ammontare, a copertura dei "costi comuni" per un periodo di due anni pari a poco meno di 107 milioni di euro, cui vanno aggiunte le somme previste da due ulteriori decisioni (PESC), che ripropongono la già esaminata distinzione in merito alla tipologia di aiuto offerto: a) la 2022/2245 riguarda il sostegno alle forze armate ucraine formate dalla EUMAM Ucraina mediante attrezzature e piattaforme militari concepite per l'uso letale della forza[17]; b) la 2023/231 è relativa al sostegno delle forze armate ucraine formate dalla EUMAM Ucraina per quanto concerne le attrezzature e forniture non concepite per l'uso letale della forza[18].

Per quanto concerne il rispetto dei diritti umani e del diritto internazionale umanitario, l'art. 1, par. 4, della decisione (PESC) 2022/1968 dispone: «Il diritto internazionale umanitario, i diritti umani, la protezione dei civili, anche contro la violenza di genere, nonché le agende su donne, pace e sicurezza, in materia di giovani, pace e sicurezza e sul tema dei bambini coinvolti nei conflitti armati sono pienamente integrati nella pianificazione operativa, nella formazione e nell'elaborazione di relazioni dell'EUMAM Ucraina».

Per quanto riguarda le decisioni (PESC) 2022/2245 e 2023/231, in coerenza con quanto già stabiliscono quelle relative allo strumento europeo per la pace, entrambe incaricano l'Alto rappresentante di concludere con il beneficiario "gli accordi necessari", ma vi è una differenza nel contenuto di questi accordi. La prima decisione (PESC) – relativa alle formazione all'uso letale della forza – fa riferimento alla necessità di «garantire il rispetto del diritto internazionale, in particolare del diritto internazionale dei diritti umani e del diritto internazionale umanitario […] quale condizione per la concessione del sostegno nell'ambito della misura di assistenza» (art. 3, par. 1), aggiungendo che i futuri accordi «includono disposizioni che obbligano il beneficiario a garantire […] la conformità delle unità delle forze armate ucraine sostenute nell'ambito della misura di assistenza con il pertinente diritto internazionale, in particolare il diritto internazionale dei diritti umani e il diritto internazionale umanitario» (art. 3, par. 2, lett. a). La decisione (PESC) 2023/231, invece, che riguarda profili di uso non letale della forza, contiene un più generico richiamo all'inserimento, negli accordi con il beneficiario, di un riferimento alla «conformità delle unità delle UAF [forze armate ucraine] sostenute

[16] A tale riguardo A. Melzer, *EU Military Mission is Coming Home: On the New European Union Military Assistance Mission in Support of Ukraine*, in *VerfBlog*, 19 ottobre 2022, esprime perplessità sulla conformità all'art. 42, par. 1, TUE, secondo il quale l'Unione può svolgere missioni "al suo esterno". Peraltro, la circostanza che l'EUMAM Ucraina sia una missione di addestramento rende questa obiezione poco significativa.

[17] Decisione (PESC) del Consiglio, del 14 novembre 2022. L'art. 2 prevede un "importo di riferimento finanziario iniziale" di 16 milioni di euro.

[18] Decisione (PESC) del Consiglio, del 2 febbraio 2023. L'art. 2 stabilisce un "importo di riferimento finanziario" pari a 45 milioni di euro.

nell'ambito della misura di assistenza con il pertinente diritto internazionale, in particolare il diritto internazionale dei diritti umani e il diritto internazionale umanitario» (art. 3, par. 2, lett. a).

Peraltro, entrambe le decisioni (PESC) contenenti misure di attuazione connesse al funzionamento dell'EUMAM Ucraina affidano all'Alto rappresentante il compito di garantire la sorveglianza sul rispetto, da parte del beneficiario, degli obblighi contenuti negli accordi, contribuendo a prevenire eventuali violazioni, incluse quelle del diritto internazionale dei diritti umani e del diritto internazionale umanitario, da parte di unità delle forze armate ucraine coinvolte nella misura di assistenza[19].

Ottobre 2023

[19] V. l'art. 5, par. 1, delle decisioni (PESC) 2022/2245 e 2023/231.

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

Il nesso tra pace, conflitti armati e sicurezza alimentare internazionale in un recente *Statement* del Presidente del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite

Claudio Di Turi
Professore associato di Diritto internazionale, Università della Calabria

Il conflitto armato internazionale tra Russia e Ucraina, provocato dall'invasione del territorio di quest'ultima nel febbraio 2022 da parte della Federazione russa e unanimemente condannato dalle principali istituzioni politiche internazionali[1], continua a essere al centro delle preoccupazioni della Comunità degli Stati e, *in primis*, dell'ONU. Ne costituisce esempio uno *Statement* (lo *Statement*) emesso il 3 agosto 2023 dal Presidente del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite (il Presidente Cds) nell'ambito delle discussioni aventi ad oggetto la "*Maintenance of international peace and security*"[2]. In tale documento, pur non pronunciandosi direttamente e in modo esplicito sulle ostilità tra i due Paesi e sulla violazione della norma internazionale che proibisce l'uso della forza nelle relazioni internazionali da parte della Russia, il Presidente Cds non ha mancato di prendere posizione su alcune questioni connesse alla guerra in corso: esse costituiscono altrettanti motivi di *international concern* per la Comunità internazionale, e conviene tentare di analizzarle.

In via preliminare, il Presidente Cds afferma il *commitment* del Consiglio di sicurezza nei confronti della Carta ONU (la Carta), la *primary responsibility* del principale organo politico dell'ONU riguardo al mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, nonché il *full respect* da esso dovuto alla sovranità e integrità territoriale degli Stati in conformità alla Carta[3].

Si tratta di una premessa funzionale a stabilire un nesso tra il mantenimento della pace e le minacce che derivano per essa dal crescente intensificarsi, per numero e gravità, di conflitti armati internazionali unitamente all'insicurezza alimentare[4] e all'impiego di taluni specifici metodi di condotta delle ostilità, tra i quali la c.d. *starvation* (su cui v. *infra*), che aggravano la condizione delle popolazioni vittime della guerra[5]. Tali popolazioni, infatti, vedono gravemente compromesso l'accesso al cibo, con la conseguente lesione del loro diritto all'alimentazione, un diritto umano di seconda

[1] Si veda la risoluzione *Aggression against Ukraine*, UN Doc. ES-11/1, adottata dall'Assemblea generale ONU il 2 marzo 2022 a larghissima maggioranza (141 voti a favore, 5 contro, 35 astensioni), con cui l'organo plenario domandava alla Federazione russa di ritirare immediatamente e senza condizioni le sue truppe dal territorio aggredito e riportarle all'interno dei confini russi riconosciuti dalla Comunità internazionale.

[2] UN Doc. S/PRST/2023/4.

[3] *Ivi*, par. 2 s.

[4] La nozione di "sicurezza alimentare" è stata elaborata inizialmente in sede FAO in occasione della seconda Conferenza mondiale sulla nutrizione (novembre 1996) conclusasi con l'adozione di una Dichiarazione e di un Piano d'azione (v. la *Rome Declaration on World Food Security* e il *World Food Summit Plan of Action*, del 1° novembre 1996, disponibili in www.fao.org). Essa è la condizione che sussiste quando ogni essere umano, in ogni momento, ha accesso fisico, sociale ed economico a cibo sufficiente, sicuro e nutriente che garantisca le sue esigenze nutrizionali e preferenze alimentari necessarie per condurre una vita sana e attiva.

[5] Secondo la risoluzione del Consiglio di sicurezza UN Doc. S/RES/2417 (2018), del 24 maggio 2018 (preambolo, par. 1-2), ben 74 milioni di persone vivono in condizione di insicurezza alimentare a causa del loro coinvolgimento in conflitti armati, che hanno un impatto «devastating», causando spostamenti di popolazione, interruzione delle catene di approvvigionamento alimentari, aumento dei prezzi, perdita del potere di accesso alle forniture alimentari (par. 10).

generazione riconosciuto da numerosi strumenti internazionali, incluso il Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali (il PIDESC)[6], e anche dallo *Statement*[7]. A riguardo, nello *Statement* si evidenzia come la sicurezza alimentare delle popolazioni vittime dei conflitti armati appaia oggi minacciata da fattori diversificati quali i cambiamenti climatici, la scarsità di acqua, la desertificazione, la perdita di biodiversità: secondo il Presidente del Cds[8], tali fenomeni possono costituire altrettante fattispecie prese in considerazione nel Progetto di articoli in tema di disastri approvato in seconda lettura dalla Commissione del diritto internazionale[9].

Soffermandoci ora su talune specifiche problematiche poste dall'insicurezza alimentare, il documento mette l'accento sui doveri che gli Stati – i principali protagonisti delle relazioni internazionali – sono chiamati ad assolvere per contrastare tale fenomeno in conformità all'obiettivo n. 2 sancito nell'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile[10]. Così, rilevato lo scarso livello di finanziamento delle attività di assistenza allo sviluppo e le sue conseguenze sulla sicurezza alimentare internazionale[11], il Presidente del Cds invita gli Stati membri dell'ONU a utilizzare le proprie risorse disponibili per donare somme di denaro e finanziare le organizzazioni competenti per trasportare e consegnare beni alimentari[12], le istituzioni finanziarie internazionali a fornire assistenza tecnica[13], e le organizzazioni internazionali a carattere regionale a contribuire agli sforzi internazionali per combattere il fenomeno *de quo*[14].

Non è, peraltro, sul versante economico-finanziario che si situano i richiami più significativi indirizzati agli Stati membri dal Presidente Cds al fine di contrastare l'insicurezza alimentare. In effetti questo organo, richiamata implicitamente la c.d. "responsabilità di proteggere" la propria popolazione che incombe anzitutto sugli Enti sovrani[15], individua precisi obblighi a carico degli Stati in tempo di conflitto armato collegandone in modo puntuale l'adempimento al rispetto del diritto internazionale umanitario al fine di «[…] to break the vicious cycle between armed conflict and food insecurity»[16], preservando la pace e la sicurezza internazionale. Tra tali impegni, rileva

[6] V. l'art. 11 del *Covenant*, che lo tutela nell'ambito del diritto ad un livello di vita adeguato (par. 1), nonché come diritto alla libertà dalla fame (par. 2). La determinazione del contenuto normativo del diritto all'alimentazione e dei corrispondenti obblighi statali è stata effettuata da due organi delle Nazioni Unite: il Comitato per i diritti economici, sociali e culturali, ossia l'organo di controllo del rispetto degli obblighi nascenti dal PIDESC, e il Relatore speciale sul diritto all'alimentazione istituito nell'ambito delle c.d. procedure speciali del Consiglio dei diritti umani. In sintesi, il diritto all'alimentazione «[…] is realized when every man, woman and child, alone or in community with others, have physical and economic access at all times to adequate food or means for its procurement», ed è caratterizzato dalla disponibilità e accessibilità del bene cibo. In argomento, sia permesso il rinvio a C. DI TURI, *l diritto all'alimentazione nell'ordinamento giuridico internazionale. Norme, prassi, tutela,* Napoli, 2021.

[7] Così il par. 11 del documento: «The Security Council reaffirms that access to affordable, safe and nutritious food is a basic human need […]».

[8] In questo senso, v. già UN Doc. S/PRST/2020/6, del 29 aprile 2020, par. 9.

[9] ILC, Draft articles on the protection of persons in the event of disasters with commentaries, in *Yearbook of the International Law Commission*, 2016, vol. II, part two. Secondo l'art. 3 del Progetto per "disastro" s'intende «a calamitous event or series of events resulting in widespread loss of life, great human suffering and distress, mass displacement […] seriously disrupting the functioning of society».

[10] UN Doc. A/RES/70/1, del 21 ottobre 2015.

[11] UN Doc. S/PRST/2023/4, cit., par. 6.

[12] *Ivi,* par. 9 s.

[13] *Ivi*, par. 8.

[14] *Ivi*, par. 5.

[15] *Ivi*, par. 6.

[16] *Ivi*, par. 16.

anzitutto il divieto per gli Stati belligeranti di ricorrere alla già citata *starvation*[17], un metodo di combattimento che consiste nella volontà di affamare la popolazione civile attraverso tre distinte pratiche, ossia: la privazione di cibo in danno della popolazione civile, vietata dall'art. 54, par. 1, del I Protocollo addizionale alle Convenzioni di Ginevra del 12 agosto 1949 relativo alla protezione delle vittime dei conflitti armati internazionali; la distruzione di oggetti indispensabili alla sopravvivenza della popolazione e, tra questi, beni alimentari e aree destinate alla coltura e all'irrigazione (*ivi*, par. 2); l'ostacolare le attività di soccorso umanitario (art. 70 del medesimo strumento).

La *starvation* non è, peraltro, l'unica fattispecie rilevante del diritto internazionale umanitario evocata nello *Statement* presidenziale. Tale *corpus* normativo deve essere rispettato dagli Stati belligeranti nella sua interezza e in senso conforme ai principi di umanità, neutralità, imparzialità e indipendenza[18], soprattutto per quanto riguarda la garanzia dell'accesso degli operatori umanitari alle aree di conflitto al fine di soccorrere i civili anche fornendo loro il cibo necessario alla sopravvivenza[19].

Alla luce di ciò, sorprende il silenzio del Presidente Cds circa le conseguenze della commissione di atti di *starvation*: se provata, infatti, essa costituisce un crimine di guerra *ex* art. 8, par. 2 (xxv) dello Statuto della Corte penale internazionale, giurisdizione competente ad accertare la commissione di crimini di guerra commessi in Ucraina a seguito dell'accettazione della sua competenza da parte di tale Stato.

Tale silenzio è solo in parte attenuato dalla timidezza con cui il Presidente Cds sollecita nello *Statement* «[…] to stop the blocking of roads required for the supplying of and access to local markets and the damaging of sources of food […]»[20]: per quanto appaia implicitamente indirizzata alla Russia responsabile di avere sospeso la sua partecipazione agli Accordi di Istanbul sul traffico internazionale di grano[21], l'affermazione risulta piuttosto anodina e fa dubitare circa la capacità delle Nazioni Unite di assumere realmente un ruolo centrale per rispondere alle sfide poste dall'insicurezza alimentare nelle situazioni di conflitto armato che mettono gravemente in pericolo la vita umana.

Ottobre 2023

[17] *Ivi*, par. 20.

[18] Per una trattazione di tali principi, v. A. ANNONI, F. SALERNO, *La tutela internazionale della persona umana nei conflitti armati*, Bari, 2019, pp. 130-135.

[19] UN Doc. S/PRST/2023/4, cit., par. 21.

[20] *Ivi*, par. 24.

[21] In argomento, sia consentito il rinvio a C. DI TURI, *Le vicende degli accordi di Istanbul sul traffico internazionale di grano dai porti ucraini e il loro impatto sulla sicurezza alimentare internazionale*, in *SidiBlog*, 29 luglio 2023.

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

(Not) The End of Human Race: la Dichiarazione di Bletchey avvia la cooperazione internazionale in materia di intelligenza artificiale

Gianpaolo Maria Ruotolo
Professore ordinario di Diritto internazionale, Università di Foggia

*1. L'*Artificial Intelligence Safety Summit *del novembre 2023.*

L'1 e il 2 novembre 2023, ospitato dal Governo del Regno Unito, si è tenuto, a Bletchley Park, nel Buckinghamshire, l'Artificial Intelligence Safety Summit (AISS)[1], la prima conferenza internazionale in materia di intelligenza artificiale (IA): l'evento è stato significativamente organizzato nel luogo che, durante la II guerra mondiale, fu sede della principale unità di analisi crittografica degli Alleati, la quale, grazie all'opera di molti scienziati tra i quali Alan Turing, riuscì a decifrare codici e messaggi dell'Asse, fornendo così un rilevante supporto al successo delle operazioni belliche.

Ottant'anni più tardi il Governo inglese ha convenuto nel medesimo iconico luogo Stati, imprese leader nel campo dell'intelligenza artificiale, gruppi rappresentativi della società civile e scienziati ed esperti per discutere, valutare e considerare i rischi dell'IA e individuare gli strumenti per mitigarli, soprattutto attraverso forme di cooperazione. È infatti ormai opinione diffusa e dilagante – e, va detto, spesso meccanicamente ripetuta come un *mantra* – che l'IA, se utilizzata irresponsabilmente, oltre a concentrare ulteriormente potere nelle mani di pochi privati, comporti imponenti rischi, sia potenziali sia già in atto, per la sicurezza e altri diritti, collettivi e individuali, anche di rango fondamentale. La stessa IA, però, al contempo, rappresenta un'opportunità per favorire la crescita economica, promuovere il progresso scientifico, garantire benefici al settore pubblico e privato, liberare le persone da compiti alienanti e amplificare le capacità creative (e infatti, da ultimo, ci ha consentito di ascoltare l'ultima canzone dei Beatles[2]…).

Se si interroga una forma di intelligenza artificiale (noi lo abbiamo fatto con la celeberrima Chat GPT di OpenAI) su quali siano i *pro* e i *contro* della stessa, ci si vede rispondere che essa potrebbe aiutarci mediante l'automazione delle attività, garantendo velocità, efficienza e i vantaggi di un apprendimento continuo al fine di perseguire, tra gli altri, un'assistenza sanitaria migliore e una più elevata efficienza energetica, ma che ciò comporta, al contempo, rischi per l'occupazione, per la *privacy* e la sicurezza, di discriminazione e *bias*, costi elevati e difficoltà di comprensione dei suoi stessi meccanismi di funzionamento.

Non è un caso, quindi, che i colloqui dell'AISS si siano concentrati essenzialmente su cinque punti, volti a: *a)* raggiungere una comprensione condivisa dei rischi posti dalle forme più evolute di IA ("di frontiera") e della necessità di intervenire al fine di limitarli; *b)* individuare forme avanzate di cooperazione internazionale sulla sicurezza dell'IA di frontiera e supportare i contesti nazionali in tal senso; *c)* ipotizzare le misure più adeguate

[1] V. www.aisafetysummit.gov.uk.
[2] The Beatles, *Now And Then*, 2023, in cui l'IA è stata utilizzata per isolare la voce di John Lennon dal suono del piano in un vecchio demo.

per aumentare la sicurezza dell'IA di frontiera; *d)* sviluppare forme internazionali di collaborazione sulla ricerca sulla sicurezza dell'IA, incluse quelle che consentano lo sviluppo di nuovi standard a supporto della *governance*; *e)* garantire uno sviluppo sicuro dell'IA al fine di favorirne le applicazioni per scopi positivi a livello globale. Insomma, almeno nelle intenzioni degli organizzatori, certamente non una conferenza volta allo stravolgimento del quadro normativo internazionale, né degli approcci che lo stanno indirizzando, ma una sorta di primo contatto tra i principali suoi principali *stakeholder*.

Va evidenziato da subito come il Summit sia stato convocato dal Regno Unito proprio quando l'Unione europea (dalla quale lo stesso è notoriamente uscito, forse però oggi in maniera meno convinta che in passato…) sta finalizzando il suo regolamento sull'IA (l'Artificial Intelligence Act, AIA[3]), la Cina, il 18 ottobre ha presentato la sua "Global AI Governance Initiative", la Casa Bianca, il 30 ottobre 2023, ha emesso un *executive order* "on the Safe, Secure, and Trustworthy Development and Use of Artificial Intelligence"[4], mentre il Segretario generale delle Nazioni Unite, sempre nell'ottobre 2023, ha nominato i membri dell'High-Level Advisory Body on Artificial Intelligence (H-LAB), che potrebbe portare alla creazione di una agenzia AI delle Nazioni Unite.

Va pure detto che, mentre in passato si erano registrate significative resistenze alla regolamentazione del settore da parte degli operatori commerciali, più di recente, imprese come Alphabet, Microsoft, Anthropic e Open AI (che ha creato Chat GPT) spingono per una disciplina vincolante, temendo che una concorrenza sconsiderata, approfittando dell'assenza totale di regolamentazione, possa diffondere modelli IA di cui qualcuno potrebbe facilmente abusare per accaparrarsi così quote rilevanti di mercato.

Prima di analizzare quali sono le conclusioni raggiunte nell'AISS formalizzate nella Bletchley Declaration[5], cerchiamo di tracciare brevemente i confini del contesto internazionale in cui essa si inserisce.

2. I principali contesti interni: UE, Cina, USA, Canada, Giappone.

Nell'Unione europea pare essere ormai in dirittura di arrivo la procedura legislativa ordinaria per l'approvazione dell'AIA, il quale adotta un approccio basato sui rischi, che mira a limitare mediante una "graduazione" della disciplina e, a tal fine, distingue i prodotti di IA che implicano una messa in pericolo *totale* per i diritti fondamentali – come quelli suscettibili di causare danni fisici e psicologici attraverso la manipolazione del comportamento umano o quelli che prevedono il *social scoring* –, i quali sono *assolutamente* vietati, da quelli ad alto rischio – i quali sono soggetti a un regime di

[3] Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council laying down harmonised rules on artificial intelligence (artificial intelligence act) and amending certain Union legislative acts, COM(2021) 206 final.

[4] Executive order "*on the Safe, Secure, and Trustworthy Development and Use of Artificial Intelligence*", 30 ottobre 2023.

[5] La Dichiarazione è stata firmata da Australia, Brasile, Canada, Cile, Cina, UE, Francia, Germania, India, Indonesia, Irlanda, Israele, Italia, Giappone, Kenya, Arabia Saudita, Olanda, Nigeria, Filippine, Repubblica di Corea, Ruanda, Singapore, Spagna, Svizzera, Turchia, Ucraina, Emirati Arabi Uniti, UK e USA. È il caso di segnalare che la compresenza dell'UE e di alcuni Stati membri è volta a risolvere preventivamente eventuali problemi di riparto di competenza.

certificazione e controllo dettagliato, ma non sono ritenuti così pericolosi da dover essere vietati –, a quelli con impatti più contenuti, definiti residualmente "altri".

Il *draft*, peraltro, identifica due categorie di soggetti: i "fornitori" e gli "utenti" di sistemi di IA, attribuendo loro oneri e responsabilità ben differenti: ai primi – sviluppatori e distributori di sistemi IA – la proposta assegna la maggior parte del carico di responsabilità, ai secondi – qualsiasi persona fisica o giuridica, autorità pubblica, agenzia o altro organismo che utilizzi tale sistema, come datori di lavoro, banche, assicurazioni, supermercati, o… Stati – viene solo imposto di utilizzare l'IA nel rispetto delle "istruzioni per l'uso" del fornitore, monitorarla e garantire un corretto trattamento dei dati, senza però dover adottare ulteriori misure di analisi dell'impatto sui diritti fondamentali o su altri beni giuridici né misure attive per limitare i danni connessi (per un'analisi delle conseguenze giuridiche che ciò produrrebbe in combinato disposto con il *Digital Services Act*[6] sulla responsabilità dei fornitori ci permettiamo di rinviare a G.M. RUOTOLO[7]).

La Cina, dal canto suo, il 18 ottobre 2023, in occasione del terzo *Belt and Road Forum*[8], ha lanciato la sua *Global AI Governance Initiative*, un *framework* volto a promuovere un contesto internazionale non discriminatorio per lo sviluppo e la *governance* dell'IA. L'iniziativa è stata annunciata non a caso il giorno dopo quello in cui gli USA hanno rinnovato il loro divieto di esportazione di processori avanzati e delle relative tecnologie di produzione, volto ad impedire alla Cina stessa di acquisire gli strumenti necessari per sviluppare forme evolute di IA che, secondo gli USA, potrebbero avere anche usi militari e costituire, quindi, una minaccia alla loro sicurezza nazionale. Va evidenziato che, ritenendo misure analoghe già adottate dagli USA incompatibili con gli obblighi multilaterali di liberalizzazione commerciale, la Cina aveva avanzato, nel dicembre 2022, una richiesta in sede contenziosa in seno all'Organizzazione mondiale del commercio (OMC) (WT/DS615[9]); ad oggi il procedimento è fermo allo stato delle consultazioni.

Ora, le misure di restrizione delle esportazioni potrebbero essere illegittime, nel contesto OMC, ai sensi dell'art. XI, par. 1 del GATT 1994 ("Eliminazione generale delle restrizioni quantitative") che vieta ai Membri di introdurre o mantenere qualsiasi forma di «divieto o restrizione diversa da dazi, tasse o altri oneri», ivi comprese le misure che vietano o limitano l'esportazione e la vendita per l'esportazione di beni; d'altro canto, misure siffatte potrebbero pure esser giustificate ai sensi di eccezioni contemplate da altre norme del GATT, come l'art. XX o, più rilevante nel caso di specie, l'art. XXI, che tutela la sicurezza nazionale (si veda, al riguardo, WTO, *Export Prohibitions*[10]).

Va pure ricordato che l'ordinamento internazionale contiene norme vincolanti che istituiscono un regime di controllo delle esportazioni volto alla non proliferazione degli armamenti. Tale regime è costituito da risoluzioni di organizzazioni internazionali e

[6] Regolamento (UE) 2022/2065 del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 ottobre 2022 relativo a un mercato unico dei servizi digitali e che modifica la direttiva 2000/31/CE (regolamento sui servizi digitali).

[7] G.M. Ruotolo, *Spirits in the material world: Artificial intelligence act e responsabilità per la diffusione online di informazioni*, in *SidiBlog*, 26 ottobre 2023.

[8] V. www.beltandroadforum.org/english.

[9] United States – Measures on certain semiconductor and other products, and related services and technologies.

[10] WTO, *Export Prohibitions and Restrictions Information Note*, 23 aprile 2020.

accordi, tra i quali vanno qui citate almeno la risoluzione 1540 (2004) del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite[11], il Trattato di non proliferazione nucleare del 1968, la Convenzione che vieta lo sviluppo, la fabbricazione e lo stoccaggio delle armi batteriologiche (biologiche) o a base di tossine e che disciplina la loro distruzione del 1972 e la Convenzione sulla proibizione dello sviluppo, produzione, stoccaggio ed uso di armi chimiche e sulla loro distruzione del 1993. Tuttavia nessuno di questi strumenti contempla una limitazione esplicita della commercializzazione dei beni tecnologici la cui esportazione è stata unilateralmente bloccata dagli USA.

Quanto a questi ultimi, come accennato in apertura, il Presidente Biden ha adottato, il 30 ottobre 2023, un *executive order* in tema di IA. Si tratta di un molto lungo (oltre 20.000 parole), complesso e che, in maniera ampia, si riferisce a tutti i *software* automatizzati predittivi, percettivi o generativi in grado di imitare determinate abilità umane. Gli *executive order*, come noto, sono atti amministrativi di competenza del Presidente, utilizzati per indirizzare il comportamento delle agenzie del Governo federale, i quali, se adottati in esecuzione di una delega del Congresso, possono avere forza di legge e che sono impugnabili per violazione della Costituzione o della delega. Nella prassi essi vengono utilizzati in casi di urgenza o per adottare soluzioni o suggerire interpretazioni che sarebbe difficile approvare per via legislativa ordinaria; essi, in materie di rilevanza internazionalistica, sono stati pure utilizzati per eseguire *in foro interno* accordi internazionali (un esempio è proprio il GATT 1947: cfr. Footwear Distributors and Retalilers v. US: «GATT itself became part of U.S. law via executive orders in accordance with congressional delegation of power to the President»[12]).

Quello di specie, adottato solo due giorni prima dell'inizio dell'AISS, muove da precedenti azioni assunte dall'Amministrazione Biden – tra le quali, in applicazione dell'approccio fino ad oggi dominante in tema di regolamentazione dell'IA, la promozione, a luglio, di una serie di "voluntay agreements" sottoscritti da 15 grandi aziende – e fa seguito al progetto per una Artificial Intelligenge Bill of Rights del 2022[13] e a un precedente *executive order* del Presidente Trump del 2019 ("American AI Initiative"[14]). Il nuovo *order*, impossibile da analizzare compiutamente in questa sede (per una prima lettura si veda qui), impone agli sviluppatori di sistemi di IA una serie di regole basate essenzialmente sul *principio di trasparenza*[15], come quella di condividere con il Governo i dati sulla sicurezza dei propri sistemi *prima* di renderli disponibili al pubblico, basata sul *Defense Production Act* del 1950[16], una legge associata alla sicurezza nazionale in contesti di conflitto armato che è stata utilizzata anche all'inizio della pandemia COVID per aumentare le forniture nazionali di respiratori.

[11] Risoluzione 1540 (2004) del 28 aprile 2004.
[12] *Footwear Distributors and Retalilers v. US*, 852 F. Supp. 1994, p. 1078 ss., in part. p. 1093, nota 30.
[13] "Making automated systems work for American people"; www.whitehouse.gov/ostp/ai-bill-of-rights.
[14] Executive order 13859 del febbraio 2019.
[15] Sull'incertezza in merito alla vigenza di un siffatto "principio" a livello consuetudinario nell'ordinamento internazionale e sul suo costante stato *in itinere* si vedano, però, le belle e ancora attuali considerazioni di A. Bianchi, *On Power and Illusion: The Concept of Transparency in International Law*, in A. Bianchi, A. Peters (eds.), *Transparency in International Law*, Oxford, 2013, p. 1 ss.
[16] 50 U.S.C. § 4501 *et seq*.

L'*order*, sotto il profilo normativo, copre otto àmbiti: *a)* sicurezza nazionale; *b)* *privacy* individuale; *c)* equità e diritti civili; *d)* tutela dei consumatori; *e)* questioni connesse al lavoro e all'occupazione; *f)* innovazione dell'IA e competitività degli Stati Uniti; *g)* cooperazione internazionale in materia di IA; *h)* competenze in materia di IA all'interno del Governo federale, e contempla delle sezioni speciali su valutazione e promozione dell'uso etico dell'IA nell'istruzione, nell'assistenza sanitaria e nella giustizia penale, ma non contiene alcuna previsione specifica sulla protezione della *privacy* dei dati biometrici, comprese le scansioni facciali e i cloni vocali. Esso, inoltre, pare avere un approccio più permissivo in merito all'uso dell'intelligenza artificiale da parte del Governo nelle applicazioni di difesa e *intelligence* rispetto a quanto faccia per i privati.

Sotto il profilo istituzionale, inoltre, lo stesso crea un apparato di *task force* e comitati consultivi, promuove iniziative di *reporting* e ordina alle agenzie federali di emanare linee guida (*soft law*, quindi…) sull'intelligenza artificiale: e infatti subito dopo il Summit, l'*Office of Management and Budget* (OMB) ha adottato una nuova draft policy "on Advancing Governance, Innovation, and Risk Management for Agency Use of Artificial Intelligence".

L'*order* è stato evidentemente adottato, oltre che nell'imminenza del Summit, sotto la pressione dell'adozione dell'AIA dell'UE (così anche L. LEFFER[17]) e delle misure cinesi, probabilmente nella speranza di limitare una reviviscenza particolarmente vivida del c.d. Bruxelles (o Pechino?) Effect[18]; e parimenti un analogo obiettivo di demarginalizzazione potrebbe aver mosso il Regno Unito ad organizzare il Summit.

In Canada, dove attualmente non esiste un quadro normativo specifico per l'IA, nel settembre 2023, nell'attesa dell'approvazione parlamentare dell'Artificial Intelligence and Data Act (AIDA), parte del più ampio Digital Charter Implementation Act, è stato adottato un Voluntary Code of Conduct on the Responsible Development and Management of Advanced Generative AI Systems, il quale fornisce, anche se solo temporaneamente, alle aziende canadesi standard comuni e consente loro di dimostrare, volontariamente, che stanno sviluppando e utilizzando sistemi di intelligenza artificiale generativa in modo responsabile, fino all'entrata in vigore di una regolamentazione vincolante.

Anche in Giappone – dove pure fino ad oggi è stato preferito un approccio *soft* mediante codici di autoregolamentazione – non sono in vigore strumenti giuridicamente vincolanti per i sistemi di intelligenza artificiale, ma il Governo è al lavoro per sviluppare un quadro normativo per l'IA entro la fine dell'anno.

Insomma, ci pare di registrare una tendenza degli Stati all'accelerazione della disciplina *unilaterale* dell'IA, in quanto tale forse non del tutto opportuna, anche perché dettata con approcci diversi nei vari contesti giuridici e culturali. Ciò, inoltre, si accompagna a un progressivo allontanamento, mediante l'uso di norme vincolanti, dal

[17] L. Leffer, *Biden's Executive Order on AI Is a Good Start, Experts Say, but Not Enough*, in *Scientific American*, 31 ottobre 2023.

[18] A. Bradford, *The Brussels Effect*, in *Northwestern University Law Review*, 2012, p. 1 ss.

modello, originariamente prevalente specie nei Paesi di *common law*, di autoregolamentazione[19], realizzata anche mediante codici proposti a livello statale ma comunque volontariamente accettati da parte dei privati.

Il tutto, forse, anche per il timore che si possa replicare, in materia di IA, quello che da alcune parti è stato visto come un ritardo di regolamentazione: quello relativo ai *social networks* e alle responsabilità delle piattaforme.

3. Cenni sulle attività delle organizzazioni internazionali.

Vista l'ontologica tendenza transnazionale dell'IA, una frammentazione della disciplina rischia di produrre difficoltà applicative, squilibri per la concorrenza e una riduzione del livello effettivo di tutela dei diritti degli utenti; si rende quindi particolarmente opportuno un approccio internazionale condiviso, con la fissazione di regole, almeno di base, comuni.

Le Nazioni Unite, la principale organizzazione internazionale a vocazione universale, facendo seguito a numerosi interventi di regolazione non vincolante già posti in essere da altre organizzazioni (tra le altre: UNESCO; OECD; UNICRI; Consiglio d'Europa), e seguendo anche i suggerimenti contenuti nel *Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression* (A/73/348 18-142382/22), nella convinzione che una *governance* coordinata a livello globale sia l'unico modo per sfruttare al meglio l'IA per il bene dell'umanità, auspicano la promozione di un approccio inclusivo.

Così il Segretario generale ha istituito un organo consultivo multilaterale al quale ha affidato il compito di adottare raccomandazioni per la *governance* internazionale dell'IA, appunto: l'*High-level Advisory Body on Artificial Intelligence* (HABAI), che attualmente si avvale dell'ufficio del *Secretary-General's Envoy on Technology* (OSET), che pure ne è membro, è composto da 38 esperti con competenze interdisciplinari individuati con un approccio *multistakeholder*, e quindi provenienti da Stati, settore privato e società civile. Curiosamente va detto che nessuno dei nominati rappresenta o è emanazione di alcuna organizzazione internazionale, né a vocazione universale né regionale, ciò che potrebbe creare problemi di coordinamento.

È il caso di segnalare pure che gli Stati membri del G7, il 30 ottobre 2023, quindi il giorno precedente l'apertura dell'AISS, nell'ambito del c.d. "Hiroshima AI Process Comprehensive Policy Framework"[20], hanno approvato uno Statement su alcuni principi guida sull'IA (per la riduzione dei rischi e degli abusi e per identificare le vulnerabilità; per incoraggiare la condivisione responsabile delle informazioni, la segnalazione di incidenti e gli investimenti nella sicurezza informatica; per promuovere un sistema di

[19] Per una ricostruzione, da ultimo, v. L. Fabiano *Il liberal-protezionismo digitale statunitense fra difesa della leadership nel mercato tecnologico e sicurezza nazionale*, in *DPCE online*, 2023, p. 2335 ss.

[20] Il *framework* è costituito da quattro pilastri: analisi dei rischi, delle sfide e delle opportunità prioritari dell'intelligenza artificiale generativa; individuazione di principi guida internazionali del per tutti gli attori dell'IA; costruzione di un Codice di condotta internazionale per le organizzazioni che sviluppano sistemi di IA avanzati; cooperazione basata su progetti a sostegno dello sviluppo di strumenti e migliori pratiche di intelligenza artificiale responsabile.

etichettatura che consenta agli utenti di identificare i contenuti generati dall'intelligenza artificiale) e redatto un codice di condotta volontario per gli sviluppatori.

4. La Dichiarazione di Bletchley

È questo, seppur succintamente, il complesso contesto in cui si inseriscono le conclusioni adottate alla fine dell'AISS, formalizzate nella Dichiarazione di Bletchey del 2 novembre 2023. Nel merito, gli Stati firmatari constatano con soddisfazione l'esistenza di tentativi già compiuti dalla comunità internazionale per cooperare sull'IA al fine di promuovere una crescita economica inclusiva, lo sviluppo sostenibile e l'innovazione e proteggere al contempo i diritti e le libertà fondamentali; si tratta di un richiamo, seppur implicito, alle attività già poste in essere da alcune organizzazioni internazionali e in particolare, a noi pare, all'HABAI delle Nazioni Unite di cui abbiamo detto.

Quindi gli stessi procedono ad elencare – in maniera francamente non molto distante dall'analisi fatta da Chat GPT che abbiamo riportato in apertura – *pro* (vantaggi per i servizi pubblici come sanità e istruzione; sicurezza alimentare; scienza; energia pulita; biodiversità e clima; per il godimento dei diritti umani e rafforzare gli sforzi verso il raggiungimento degli obiettivi di sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite) e *contro* (rischi per la tutela dei diritti umani, la trasparenza, l'equità, la responsabilità, la sicurezza informatica; disinformazione) dei sistemi di IA e, considerato che molti di questi rischi hanno natura intrinsecamente internazionale («inherently international in nature») e quindi possono essere affrontati meglio attraverso la cooperazione internazionale, decidono («we resolve») di cooperare nei *fora* internazionali, già esistenti o da istituire, per garantire un'IA incentrata sull'uomo, affidabile, responsabile e sicura. Tale cooperazione dovrebbe mirare alla costruzione di un sistema di regole condivise rispettose del principio di proporzionalità e che promuova l'innovazione minimizzando i rischi, anche attraverso l'individuazione di "principi" (anche se è poco chiaro cosa si intenda giuridicamente con tale espressione, che pare qui utilizzata in senso atecnico) e la predisposizione codici di condotta armonizzati.

Nel contesto della auspicata cooperazione la Dichiarazione, anticipando la riconvocazione di un ulteriore Summit per il 2024, traccia, quindi, una *roadmap* volta a:

1) identificare i rischi posti dall'IA alla sicurezza e costruire una comprensione scientifica condivisa e basata sull'evidenza di questi rischi nel contesto di un approccio globale;

2) favorire la progettazione di politiche basate sul rischio per garantire la sicurezza, anche mediante il rafforzamento degli oneri di trasparenza dei privati, nella consapevolezza che gli approcci a tal fine adottati possono differire in base alle circostanze e ai contesti giuridici nazionali applicabili;

3) sostenere una rete internazionale di ricerca scientifica sulla sicurezza dell'IA di frontiera che comprenda e integri la collaborazione multilaterale e bilaterale già esistente.

Si tratta, va detto, di un documento breve, specie se paragonato a quelli adottati nei contesti nazionali di cui abbiamo detto, che mantiene un approccio piuttosto prudente e

pare andare in controtendenza rispetto a quella che abbiamo visto essere invece la tendenza degli Stati ad irrigidire in vari modi la disciplina dell'IA: come abbiamo visto, infatti, la *Declaration* auspica il mantenimento di un approccio *soft* alla gestione del rischio, da perseguirsi mediante strumenti consensuali e, quindi, l'adozione da parte dei privati di impegni volontari. Ciò è comprensibile se si legge l'atto in esame come il primo passo verso l'istituzionalizzazione di forme di cooperazione internazionale alla regolamentazione dell'IA, analogamente a quanto avvenuto tempo addietro in altri settori dell'ordinamento internazionale, come quello ambientale, poi progressivamente rinforzatosi e strutturatosi.

Va parimenti segnalato come la Dichiarazione non faccia alcun cenno ad alcuni problemi di grande rilevanza, come i modelli IA *open source*, quelli, cioè, basati su motori che sono disponibili gratuitamente e che possono essere modificati, l'uso di materiali protetti da *copyright* ai fini di istruzione dei sistemi di IA o, ancora, l'uso di forme di IA per ricostruire e far "rivivere" persone che non ci sono più anche senza il loro pregresso consenso.

Come elementi di prassi ricordiamo, quanto alla questione dei diritti di proprietà intellettuale, almeno la controversia che sta opponendo il *New York Times* a Open AI: dall'agosto di quest'anno, infatti, la testata ha bloccato il *web crawler* di quest'ultima, impedendo così, a partire da allora, alla società di utilizzare i suoi articoli per addestrare modelli IA; pare che la medesima testata intenda avviare un procedimento contenzioso per violazione del *copyright* da parte di Open AI.

Quanto all'ultimo profilo accennato, è del 9 novembre 2023 la notizia secondo la quale il più lungo sciopero degli attori di Hollywood si è finalmente concluso solo quando i principali Studios e le maggiori piattaforme di *streaming* hanno accettato di modificare una proposta che mirava ad inserire nell'approvando contratto collettivo una previsione che avrebbe consentito di utilizzare le scansioni AI di una particolare categoria di attori (quelli che sono noti come *Schedule F performers*[21]) dopo la loro morte, senza il loro consenso e senza pagare un compenso aggiuntivo agli eredi.

Novembre 2023

[21] La categoria comprende chiunque sia pagato più della tariffa minima per recitare in serie TV o lungometraggi.

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

Quali prospettive per una operazione di pace dell'ONU a Gaza?

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

L'orrore per gli eventi in corso nella Striscia di Gaza, caratterizzati da notevoli e ripetute violazioni di numerose e fondamentali regole di diritto internazionale, pone anche la questione delle prospettive per quel martoriato territorio una volta che, si spera il prima possibile, avrà termine l'intervento militare israeliano, seguito al feroce e ingiustificabile attacco terroristico condotto da Hamas il 7 ottobre 2023 e al rapimento di numerose persone.

Le due principali ipotesi che possiamo immaginare per la Striscia di Gaza sono il ritorno dell'occupazione israeliana, che ha già occupato quel territorio dal 1967 al 1994, con gli ultimi insediamenti smantellati nel 2005, oppure il ristabilimento del controllo da parte dell'Autorità nazionale palestinese (ANP), guidata da Abu Mazen e da Fatah. Dopo la vittoria ottenuta da Hamas nelle elezioni del 2006 e a seguito di scontri violenti tra Hamas e Fatah, nel 2007 l'ANP fu estromessa dall'amministrazione di quest'area.

La prima ipotesi sarebbe giuridicamente insostenibile, perché rappresenterebbe, da parte di Israele, una ulteriore grave violazione del diritto all'autodeterminazione dei palestinesi. La seconda risulta invece legittima, ma di difficile e immediata realizzazione, soprattutto perché al momento l'ANP non sembra in grado di riprendere ad amministrare la Striscia di Gaza, specie al termine di un intervento militare così distruttivo, che richiederà notevoli risorse per la ricostruzione delle infrastrutture e del tessuto urbano e produttivo, risorse su cui l'ANP non sembra poter contare, anche considerate le ripetute accuse di corruzione avanzate nei confronti della sua *leadership*, che ne indeboliscono la credibilità.

È in tale contesto che inizia a farsi strada, tra gli Stati e gli osservatori, l'idea di una operazione multinazionale *per* la Striscia di Gaza o *nella* Striscia di Gaza, istituita dal Consiglio di sicurezza dell'ONU nell'esercizio della sua «responsabilità principale nel mantenimento della pace e della sicurezza internazionale» ai sensi dell'art. 24, par. 1, della Carta ONU. Si tratterebbe di una operazione di pace chiamata ad agire nel rispetto dei tre criteri che caratterizzano il modello sviluppatosi nella prassi dell'Organizzazione: il consenso del sovrano territoriale, l'imparzialità, l'uso della forza in legittima difesa. In entrambi i casi resta sullo sfondo e in prospettiva la soluzione di consolidare lo Stato palestinese, considerato che la creazione dei due Stati era nel 1947 – risoluzione dell'Assemblea generale dell'ONU n. 181 (II) del 29 ottobre 1947 –, è oggi e continuerà a essere in futuro l'unica in grado di portare a soluzione questa duratura controversia, caratterizzata da una pluridecennale spirale di odio e violenza.

A seconda del mandato deciso dal Consiglio di sicurezza, potrebbe trattarsi di una operazione *per* la Striscia di Gaza, di *peacekeeping* "classico", realizzata affidando ai contingenti multinazionali compiti di interposizione sul confine tra la Striscia di Gaza e

Israele. Essa sarebbe incaricata, quale "forza cuscinetto" tra le parti confliggenti, di vigilare affinché non abbiano a ripetersi episodi di violenza da ambo i lati. Oppure potrebbe essere istituita una operazione, più ambiziosa, di amministrazione diretta *nella* Striscia di Gaza, affidando per un certo periodo di tempo all'ONU il compito di svolgere, attraverso il proprio personale civile e quello, civile e militare, messo a disposizione dai suoi Stati membri, funzioni di governo di questo territorio, volto alla ricostruzione post-bellica e al ripristino delle condizioni per il ritorno dell'autorità nelle mani dell'ANP. Nella seconda metà degli anni '90 questa seconda opzione è stata sperimentata dal Consiglio di sicurezza in relazione ad altri territori: Slavonia Orientale (UNTAES), Kosovo (UNMIK) e Timor Est (UNTAET).

Occorrono tre presupposti affinché una di queste ipotesi si realizzi. Anzitutto, il consenso del sovrano territoriale al dispiegamento dell'operazione di pace. Ciò pone il problema di individuare chi è legittimato a fornire tale consenso, considerato che Israele è qualificabile come potenza occupante nella Striscia di Gaza e che l'ANP è il legittimo responsabile, ma non è in grado di esercitarvi una effettiva autorità di governo. L'opzione preferibile sarebbe in ogni caso quella di ottenere il consenso di entrambe le parti, anche separatamente. Né Israele, né l'ANP possono essere obbligati a fornire il loro consenso, ma l'auspicio è che ciò avvenga, quale indispensabile primo passo verso la realizzazione di una condizione di convivenza che riguardi non solo la Striscia di Gaza, ma anche la Cisgiordania e avvii a soluzione l'endemica questione dei territori palestinesi occupati.

Occorre, in secondo luogo, una risoluzione da parte del Consiglio di sicurezza a sostegno dell'istituzione di una operazione *per* la Striscia di Gaza o *nella* Striscia di Gaza, approvata con la maggioranza di almeno nove membri e senza il voto contrario da parte di uno dei cinque membri permanenti. È ben nota la difficoltà per il Consiglio di sicurezza di deliberare sulla questione palestinese e, a seguito dell'attacco del 7 ottobre e della reazione israeliana, questa cronica difficoltà si è tradotta in impossibilità di deliberare (v., da ultimo, la riunione del 25 ottobre 2023, in cui non si è riusciti ad approvare alcuna risoluzione sulla crisi umanitaria a Gaza). Ma è altresì innegabile che l'entità della violenza realizzatasi in questa occasione richiede al Consiglio, specie ai suoi membri permanenti, una maggiore assunzione di responsabilità nell'adempiere al ruolo che la Carta ONU affida loro ed evitare il concreto rischio che il conflitto in corso possa crescere ulteriormente di intensità e allargarsi, coinvolgendo altri attori regionali.

In terzo luogo, entrambe le operazioni ipotizzate richiedono, per essere effettivamente realizzate, la disponibilità di Stati membri dell'ONU e/o di organizzazioni regionali a fornire i contingenti militari e, se del caso, il personale civile necessario. Occorrerebbe coinvolgere specialmente gli Stati aventi maggiore esperienza nella partecipazione ad operazioni di pace e che assicurino, quindi, di svolgere al meglio il mandato deciso dal Consiglio di sicurezza. Attualmente sono due le operazioni dispiegate in quest'area: l'UNIFIL (United Nations Interim Force in Lebanon), creata nel 1978 e il cui mandato è stato a più riprese rinnovato e ampliato, è collocata nel sud del Libano, al confine con Israele e coinvolge oltre 10mila unità di personale (i principali contributori sono Indonesia, India, Italia, Ghana e Nepal); la assai più piccola UNTSO (United Nations Truce Supervision Organization), la prima operazione di *peacekeeping*, istituita dal Consiglio di sicurezza con la risoluzione n. 50 del 29 maggio 1948 nel contesto di uno

dei primi conflitti tra Israele e gli Stati arabi, è collocata a Gerusalemme e conta meno di 400 effettivi (i principali contributori sono Finlandia, Irlanda, Paesi Bassi e Norvegia).

L'istituzione e il dispiegamento di un'operazione di pace *per* la Striscia di Gaza o *nella* Striscia di Gaza dovrebbe anche coinvolgere organizzazioni regionali come la Lega Araba o la stessa Unione europea, che da tempo ha dispiegato in questo territorio, al confine con l'Egitto, una piccola operazione, la missione di assistenza alle frontiere per il valico di Rafah (EU BAM Rafah), incaricata di «assicurare una presenza come parte terza al valico di Rafah al fine di contribuire, in coordinamento con gli sforzi dell'Unione per la costruzione istituzionale, all'apertura del valico stesso e rafforzare la fiducia tra il governo di Israele e l'Autorità Palestinese» (così l'art. 2 dell'azione comune 2005/88/PESC, del Consiglio, del 25 novembre 2005, che l'ha istituita e che è stata più volta prorogata). Sarebbe un modo di contribuire fattivamente al ripristino e al mantenimento della pace e alla ricostruzione della Striscia di Gaza, obiettivi che, oggi più che mai, vanno perseguiti in buona fede e con il massimo impegno da tutta la comunità internazionale.

Novembre 2023

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

Osservazioni in merito al Trattato sull'alto mare

Rosa Stella De Fazio
Assegnista di ricerca in Diritto internazionale, Università degli Studi di Bari Aldo Moro

1. L'approvazione del Trattato sull'alto mare

Dopo quasi 20 anni di trattative è stato di recente approvato lo *UN Treaty on High Seas* con l'obiettivo di estendere anche all'alto mare la protezione del 30% degli oceani entro il 2030[1]. Il 19 giugno 2023 la quinta sessione della Conferenza intergovernativa convocata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite[2] ha difatti finalizzato – nel quadro della Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare del 1982[3] – il nuovo Accordo sulla conservazione e uso sostenibile della diversità biologica marina nelle aree al di fuori della giurisdizione nazionale, comunemente noto come "Trattato sull'alto mare"[4].

L'ultima fase dei negoziati che hanno portato, dopo 20 anni, all'adozione unanime del testo del Trattato sull'alto mare si è conclusa il 19 giugno 2023 ed è stata seguita dall'apertura alla firma degli Stati il 20 settembre 2023. A partire da quest'ultima data, ad oggi, 83 Paesi hanno firmato il Trattato[5] alimentando le speranze che possa entrare presto in vigore[6]. Bisogna rilevare che, prima dell'ultima riunione intergovernativa, molteplici questioni fondamentali erano rimaste irrisolte. Ad esempio, se gli Stati membri

[1] Il punto fondamentale è stato definito *30 by 30*: Secondo gli esperti, questo è il livello minimo necessario per tutelare una risorsa così preziosa come quella degli oceani per il nostro pianeta.

[2] La Conferenza intergovernativa è stata istituita dalla risoluzione 72/249 dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite del 24 dicembre 2017. Al termine della quinta ed ultima sessione della Conferenza intergovernativa, tenutasi il 19 e 20 giugno 2023 e denominata "IGC5bis", il testo del Trattato è stato infine adottato. Vale la pena ricordare che nella sua risoluzione 72/249 l'Assemblea generale decideva di convocare una Conferenza intergovernativa, sotto gli auspici delle Nazioni Unite, esaminare le raccomandazioni del comitato preparatorio istituito dalla risoluzione 69/292 del 19 giugno 2015 sugli elementi e elaborare il testo di uno strumento internazionale giuridicamente vincolante, al fine di sviluppare quanto prima l'accordo. La prima sessione è stata convocata dal 4 al 17 settembre 2018, la seconda dal 25 marzo al 5 aprile 2019 e la terza dal 19 al 30 agosto 2019. La quarta sessione, rinviata dalle decisioni 74/543 e 75/570 a causa della pandemia COVID-19, è stata convocata dal 7 al 18 marzo 2022. Una quinta sessione della Conferenza è stata convocata dal 15 al 26 agosto 2022 ai sensi della decisione 76/564 dell'Assemblea Generale (UN Doc. A/76/L.46). L'ultimo giorno di tale sessione, la Conferenza intergovernativa, nell'esaminare la via da seguire, ha deciso di sospendere i lavori e di riprenderli in un momento da determinare successivamente. Ai sensi della risoluzione 77/248 dell'Assemblea generale, la quinta sessione della Conferenza intergovernativa si è riunita dal 20 febbraio al 3 marzo 2023. Al termine di tale riunione, la Conferenza intergovernativa ha deciso di riprendere in un secondo momento l'accordo in vista della sua adozione. Pertanto, l'Assemblea generale, nella sua decisione 77/556 del 18 aprile 2023 (UN Doc. A/77/L.62), ha chiesto al Segretario generale di convocare un'ulteriore ripresa della quinta sessione della Conferenza intergovernativa il 19 e 20 giugno 2023, o in una data da stabilire in consultazione con il Presidente della Conferenza. Tra i vari forum di leader globali, il *World Economic Forum's Ocean Action Agenda* ha rilasciato una dichiarazione nel gennaio 2023 chiedendo un'azione a tutela degli oceani anche attraverso la stessa Conferenza intergovernativa (www.climatechampions.unfccc.int).

[3] La Convenzione è stata aperta alla firma il 10 dicembre 1982 a Montego Bay ed è entrata in vigore, in conformità con il suo art. 308, il 16 novembre 1994, 12 mesi dopo la data di deposito del sessantesimo strumento di ratifica o di adesione nazionale (la ratifica dell'Italia è avvenuta con legge 2 dicembre 1994, n. 689).

[4] V. www.un.org.

[5] Si rammenta che ai sensi dell'art. 68.1 del Trattato, questo entrerà in vigore 120 giorni successivamente alla data del deposito del 60° strumento di ratifica, approvazione, accettazione o adesione al Trattato (il cui testo è consultabile su www.treaties.un.org).

[6] V. www.internazionale.it.

condividessero i profitti derivanti da campioni biologici, dovrebbero beneficiare anche delle sequenze geniche di prodotti commerciali ispirati alla vita marina[7]. Alla fine, i Paesi industrializzati che sostenevano solo la prima opzione – tra i quali il Regno Unito, gli Stati Uniti e l'Unione europea –, sono venuti incontro alla posizione dei Paesi in via di sviluppo a favore della seconda[8]. Un ulteriore dibattito ha riguardato l'alto mare, in quanto da un lato un'alleanza di centoquaranta Paesi in via di sviluppo sosteneva che l'alto mare fosse "patrimonio comune dell'umanità", soggetto alla proprietà comune per interessi collettivi; i Paesi industrializzati, al contrario, favorivano il principio della "libertà dell'alto mare", che consentirebbe a ciascun Paese di rafforzare lo *status quo*. Un compromesso che includerebbe sia il "patrimonio comune" che i principi della "libertà d'alto mare" è stato infine respinto[9].

Il Trattato sull'alto mare segna un momento storico, principalmente per due motivi. Il primo è che porta a compimento un negoziato durato circa 20 anni. Il secondo è l'importanza del tema, dato che lo scopo è ridurre la perdita di biodiversità e garantire uno sviluppo sostenibile, con ciò ottemperando all'obiettivo 14 dell'Agenda 2030: "Conservare e utilizzare in modo sostenibile gli oceani, i mari e le risorse marine". Il Trattato è infatti volto a realizzare una rigorosa protezione degli oceani al di fuori delle aree sottoposte al controllo statale e contiene norme per l'uso sostenibile delle risorse marine, applicando un approccio precauzionale per utilizzarle in modo responsabile e garantire che gli ecosistemi oceanici non si esauriscano[10].

Il nuovo Trattato stabilisce inoltre che le valutazioni dell'impatto ambientale siano completate prima di qualsiasi nuovo sfruttamento delle risorse marine in aree al di fuori delle giurisdizioni nazionali[11]. Esso contiene inoltre disposizioni che consentono un'equa condivisione delle conoscenze, delle tecnologie e dei benefici derivanti dalle risorse genetiche marine[12].

Quanto disposto dal Trattato si potrà realizzare a seconda di quanti e quali Stati procederanno alla sua ratifica. A tale riguardo va considerata la distinzione tra Stati che si affacciano sugli oceani e altri Paesi comunque interessati dalle novità apportate dal

[7] V. www.newyorker.com.

[8] Le parti chiamate a negoziare il testo dell'Accordo hanno inserito ben ventisette riferimenti ai dati genetici digitali nel testo della bozza.

[9] V. www.newyorker.com.

[10] V. www.climatechampions.unfccc.int.

[11] Trattato sull'alto mare, Parte IV "Valutazioni d'impatto ambientale".

[12] Vedasi in particolare la Parte II "Risorse genetiche marine, compresa la condivisione giusta ed equa dei benefici" del Trattato sull'alto mare in particolare con riferimento all'art. 9, che annovera tra i suoi obiettivi: «La giusta ed equa condivisione dei benefici derivanti da attività svolte con rispetto alle risorse genetiche marine e alle informazioni sulla sequenza digitale delle risorse genetiche marine delle aree al di fuori della giurisdizione nazionale per la conservazione e l'uso sostenibile dell'ambiente marino».

Trattato[13], effettuando il necessario compromesso e bilanciamento di interessi talvolta contrapposti[14].

Il Trattato, che avrà una regolare Conferenza delle parti e un suo Segretariato, ha un nuovo meccanismo di riconoscimento internazionale delle aree con strumenti di gestione che includono la creazione di aree marine protette nell'alto mare. Si tratta di un accordo molto importante perché, se fino ad ora l'alto mare[15] veniva considerato "terra nullius", in prospettiva diverrà un'area protetta dagli Stati che ratificheranno la Convenzione, nel riconoscere il valore delle acque internazionali come risorsa preziosa per il pianeta.

Per comprendere perché il Trattato sull'alto mare costituisca un punto di svolta per l'oceano e il pianeta bisogna considerare che quasi due terzi della superficie del pianeta sono oceani e i mari costituiscono il 95% dell'*habitat* totale della Terra in volume. Tuttavia, finora solo l'1% dell'alto mare è stato sottoposto a un protocollo di protezione e solo il 39% degli oceani rientra nella giurisdizione nazionale dei singoli Paesi.

Il Trattato sull'alto mare ha l'obiettivo di garantire la protezione e l'uso sostenibile della biodiversità marina delle aree al di fuori della giurisdizione nazionale e pertanto con esso saranno vietate tutte le attività – come la pesca e l'esplorazione mineraria – che, se condotte in maniera impropria, potrebbero danneggiare il prezioso ecosistema marino[16]. Nei prossimi mesi sarà interessante valutare l'incidenza che i contenuti del Trattato avranno sulla sovranità statale nell'alto mare in conseguenza dei nuovi limiti per la pesca, l'estrazione mineraria e le rotte marittime scaturenti dalle aree protette – sottoposte a continui monitoraggi per garantire la conservazione della flora e della fauna marina – nelle quali verrà suddiviso l'alto mare stesso[17]. Bisogna inoltre considerare che organismi come spugne, coralli, krill, batteri e alghe possiedono un bagaglio genetico dal quale è possibile ricavare nuove conoscenze per applicazioni mediche e cosmetiche. Tuttavia, secondo le stime degli esperti, una percentuale tra il 10% e il 15% delle specie marine è attualmente a rischio estinzione: uno dei punti di maggiore interesse del Trattato riguarda pertanto la condivisione delle risorse genetiche marine[18].

---

[13] A questo proposito si rammenta che persino la Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare (UNCLOS), sebbene al momento sia il regime che si occupa di tutte le questioni relative al diritto del mare e corrisponda in gran parte al diritto consuetudinario, è stata ratificata da soli 156 Stati, più l'Unione europea (gli Stati Uniti l'hanno firmata, ma il Senato USA non l'ha ancora ratificata).

[14] Si pensi all'interesse degli Stati costieri ad espandere sempre più il proprio controllo sulle aree marine al di là della piattaforma continentale, in parte in linea con quello degli Stati parte della Convenzione di Montego Bay a disciplinare lo sfruttamento dei fondali, ma confliggente con l'interesse degli Stati che ratificheranno il Trattato del 2023 alla salvaguardia ambientale in alto mare.

[15] Al proposito si rammenta che per definizione l'alto mare è quella zona di oceano oltre le acque territoriali nazionali che non appartiene a nessuno Stato, oltre le 200 miglia dalla costa. L'alto mare non soltanto ospita dei vasti e preziosi ecosistemi, ma rappresenta il 60% degli oceani del pianeta e quasi il 50% della superficie terrestre. Sul regime di libertà dell'alto mare v. L. Schiano di Pepe, *Il diritto del mare*, in AA.VV., *Istituzioni di diritto internazionale*, Torino, VI ed., 2021, pp. 477-479.

[16] V. l'art. 11 del Trattato sull'alto mare ("Attività riguardanti le risorse genetiche marine di aree esterne alla giurisdizione nazionale").

[17] Il riferimento alle aree protette è nella Parte III, intitolata "Misure basate su strumenti di gestione basati sulle aree, comprese le aree marine protette" del Trattato sull'alto mare.

[18] V. l'art. 40, contenuto nella Parte IV del Trattato ("Rafforzamento delle capacità e trasferimento di tecnologia marina"), che include tra i suoi obiettivi quello di «[...] sostenere gli Stati Parti in via di sviluppo, in particolare gli

2. La disciplina giuridica delle attività svolte negli oceani.

Alla luce di tali considerazioni, vale la pena di ricordare che l'ONU ha sempre dichiarato l'importanza degli oceani per salvaguardare il pianeta e sostenuto l'istituzione di un quadro legale per la protezione del mare. Fornendo gli strumenti per creare e gestire le aree marine protette, il nuovo Trattato fornisce un contributo sostanziale per mettere in pratica il Quadro globale delle Nazioni Unite sulla Biodiversità[19], concordato in occasione della 15ª Conferenza delle Parti (COP15)[20] alla Convenzione sulla diversità biologica[21] che si è tenuta a Montreal dal 7 al 19 dicembre 2022. In particolar modo, in quella sede era stata stabilita la percentuale del 30% (nota come "30x30") delle aree oceaniche, terrestri e costiere che i Paesi si erano contestualmente impegnati a proteggere entro il 2030 e dunque il Trattato sull'alto mare dovrebbe – auspicabilmente – aiutare i Paesi a rispettare gli impegni presi. Quanto all'oggetto della protezione, si noti che durante i negoziati alcuni Paesi hanno sostenuto la tutela limitata all'uso sostenibile delle risorse marine, mentre per altri Paesi la protezione dovrebbe essere totale. Quello che sicuramente cambierà è l'interconnessione tra le zone tutelate, in cui sarà garantita la conservazione delle specie marine.

Bisogna poi ricordare che, essendo parte delle acque internazionali, l'alto mare è un'area marina al di fuori dalle giurisdizioni nazionali nella quale vige il noto principio della "libertà dei mari". Allo stesso tempo, si consideri che negli anni tale principio ha

---

ultimi paesi sviluppati, i Paesi in via di sviluppo senza sbocco sul mare, gli Stati geograficamente svantaggiati, gli Stati insulari in via di sviluppo, gli Stati africani costieri, gli Stati arcipelagici e i Paesi in via di sviluppo a medio reddito, attraverso lo sviluppo delle capacità e lo sviluppo e il trasferimento di tecnologia marina ai sensi del presente accordo, al fine di conseguire gli obiettivi relativi a: (i) Le risorse genetiche marine, compresa la ripartizione dei benefici, come indicato all'articolo 9; [...]».

[19] Nel 2010 la decima sessione della Conferenza delle Parti della Convenzione per la diversità biologica ha approvato il Piano strategico mondiale per la biodiversità (*Global Strategic Plan*) per il periodo 2011-2020. Il Piano e i relativi obiettivi di conservazione della biodiversità, noti come *Aichi Biodiversity Targets*, hanno costituito fino ad oggi il quadro di riferimento per la definizione di traguardi nazionali, regionali e globali per promuovere e adottare misure urgenti ed efficaci per arrestare la perdita di biodiversità e garantire ecosistemi stabili entro il 2020. La quarta edizione del *Global Biodiversity Outlook* dell'ONU e numerosi studi indipendenti hanno evidenziato che gli sforzi internazionali per raggiungere gli *Aichi Biodiversity Targets* erano insufficienti e inefficaci e che il declino della integrità biologica del pianeta continuava il suo corso. Alla luce di questi segnali negativi, nel 2017 i delegati dell'organismo sussidiario di consulenza scientifica, tecnica e tecnologica (*Subsidiary Body for Scientific, Technical and Technological Advice*, in breve SBSTTA) della Convenzione per la diversità biologica adottarono una serie di raccomandazioni per stimolare i Paesi a rafforzare le azioni e le misure per il raggiungimento degli obiettivi di *Aichi* e per preparare il *Global Biodiversity Framework* post-2020: un Piano d'azione globale per il prossimo decennio, che fisserà *target* e impegni a medio termine (2030) e a lungo termine (fino al 2050), con l'obiettivo principale di arrestare e invertire il drammatico declino della biodiversità, favorire l'uso sostenibile della biodiversità e una ripartizione equa e giusta dei benefici che da essa derivano. A tale scopo è stato istituito l'*Open-Ended Working Group* (OEWG), formato dai rappresentanti degli Stati che aderiscono alla Convenzione, tra cui l'Italia, al fine di esaminare i successi e i fallimenti nel contesto dell'attuazione del Piano strategico per il periodo 2011-2020 e predisporre un testo di accordo globale per arrestare e invertire il declino della biodiversità. Tale Accordo, dopo ampie consultazioni e numerosi rinvii a causa della pandemia, è stato adottato in occasione della COP15 (www.mase.gov.it).

[20] La Conferenza delle Parti (COP) è l'organo direttivo della Convenzione sulla diversità biologica e ha promosso l'attuazione della Convenzione attraverso le decisioni adottate nelle sue riunioni periodiche. Nel percorso che ha condotto all'adozione della Convenzione, la COP ha tenuto 14 riunioni ordinarie e una straordinaria: quest'ultima, la quindicesima (COP 15), si è svolta tra Kunming e Montreal e ha avuto come esito l'adozione del Protocollo sulla biosicurezza (fonte: www.cbd.int).

[21] Come noto, la Convenzione sulla diversità biologica è stata aperta alla firma degli Stati il 5 giugno 1992 a Rio de Janeiro ed è entrata in vigore il 29 dicembre 1993. I suoi tre principali obiettivi sono: conservazione della biodiversità, uso sostenibile della biodiversità, giusta ed equa ripartizione dei benefici derivanti dall'utilizzo delle risorse genetiche.

subìto un rovesciamento, in conseguenza della graduale espansione dei poteri e delle prerogative degli Stati costieri, che ha condotto alla delimitazione del mare territoriale, della piattaforma continentale e della zona economica esclusiva, nelle quali gli Stati costieri godono di libertà e poteri differenziati in relazione all'area marina in questione. Se questo *trend* ha consentito un'estensione del controllo dell'uno o dell'altro Stato costiero di aree marine sempre più ampie, ciò ha comportato dapprima un'inevitabile limitazione della sovranità degli altri Stati, innescando altresì un processo inverso che attualmente, nel porre al centro dell'interesse della Comunità internazionale la tutela dell'alto mare, di fatto pone il limite dell'impatto ambientale alla libertà degli Stati.

Mai fino ad ora i governi si erano presi la responsabilità della gestione sostenibile di una risorsa così preziosa per la vastità degli ecosistemi che ospita. Prima del Trattato sull'alto mare la protezione legale era garantita solo per le regioni che ricadono nelle acque territoriali, cioè fino a 12 miglia dalla costa, o nelle zone economiche esclusive, cioè fino a 200 miglia dalla costa. Sinora solo poco più dell'1% delle acque d'alto mare risultava protetto e solo il 7,7% delle acque globali. Significative conseguenze potrebbero dunque scaturire dal percorso per l'istituzione delle aree marine protette anche in alto mare permesso dal Trattato sull'alto mare, dal rafforzamento della gestione territoriale di attività come la pesca e il trasporto marittimo[22], dall'estensione della percentuale di protezione e dallo stabilimento di nuovi requisiti per la gestione delle attività antropiche che hanno un impatto sulla vita marina.

3. La codificazione del diritto internazionale del mare alla prova della sostenibilità ambientale: alcune riflessioni

In conclusione, ai fini di comprendere la portata innovativa del Trattato sull'alto mare occorre ricordare che la Convenzione di Montego Bay interveniva principalmente sulla disciplina dello sfruttamento delle risorse minerarie nei fondali marini, mentre il nuovo Trattato sull'alto mare tutela in maniera innovativa le risorse biologiche (incluse le fonti del pescato) nelle acque dell'alto mare[23]. In definitiva è possibile affermare che i principali trattati in materia (le Convenzioni di Ginevra sul diritto del mare del 1958, la UNCLOS e, da ultimo, il Trattato sull'alto mare) hanno dato vita ad un processo dinamico, complesso e differenziato che ha inciso gradualmente sul diritto internazionale del mare. Rimane da verificare se la Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare, possa adattarsi ai cambiamenti geopolitici, tecnologici e ambientali, pur mantenendo i suoi principi fondamentali.

Secondo taluni autori[24] la conclusione della UNCLOS sarebbe stata solo l'inizio di un processo in corso di "law-building": questa posizione sarebbe sostenuta da un quadro convincente, specifico sia del contesto, sia dei meccanismi basati sui trattati sia della

[22] Vedasi G. Restifo, *Come funziona il sistema di trasporti via mare e le rotte commerciali?*, su: www.marinecue.it, settembre 2022.

[23] Ai sensi dell'art. 2 del Trattato ("Obiettivo generale"): «L'obiettivo del presente accordo è garantire la conservazione e l'uso sostenibile della diversità biologica marina delle zone al di fuori della giurisdizione nazionale, a breve e a lungo termine, attraverso l'effettiva attuazione delle pertinenti disposizioni della Convenzione e ulteriore cooperazione e coordinamento internazionale».

[24] V. ampiamente R.J. Roland Holst, *Change in the Law of the Sea: Context, Mechanisms and Practice*, Leiden, 2022.

pratica interpretativa ai sensi della Convenzione. Secondo altri[25], invece, sin da quando è stata descritta come una "Costituzione per gli oceani" al momento della sua adozione nel 1982, la UNCLOS si è evoluta per avere uno *status* speciale tra i trattati multilaterali. E, al pari di una Costituzione – reale o percepita come tale –, essa ha fornito il quadro e i processi per un diritto del mare relativamente dinamico, che si è sviluppato per affrontare le nuove sfide ambientali, tecnologiche e geopolitiche nei quarant'anni dalla sua adozione[26], allo stesso tempo tuttavia non allineandosi agli sviluppi di natura incrementale delle questioni oggetto di una regolamentazione da parte del diritto del mare – che sarebbero anzi limitati dai parametri della UNCLOS come Costituzione[27].

In conclusione, dunque, se la caratterizzazione della UNCLOS come "Costituzione per gli oceani" sarebbe una forzatura e impedirebbe la seria esplorazione di immaginari epistemologici alternativi del diritto del mare, bisognerebbe abbandonare questa caratterizzazione e le conseguenze effettive e percepite di tale denominazione e permettere l'aggiornamento del diritto del mare alle esigenze manifestatesi nei decenni successivi alla sua approvazione[28].

Novembre 2023

[25] Vedasi K.N. Scott, *The LOSC: 'A Constitution for the Oceans' in the Anthropocene?*, in *The Australian Yearbook of International Law*, 2023, p. 269 ss.

[26] Ivi, p. 270.

[27] *Ibidem*, ove si afferma che il vincolo esercitato dalla UNCLOS come Costituzione è chiaramente dimostrato, ad esempio, dai negoziati per il Trattato sull'alto mare e dal Codice minerario per lo sfruttamento dei minerali di acque profonde (www.isa.org.jm/the-mining-code).

[28] Ivi, p. 271.

Riflessioni sul futuro dell'integrazione europea tra "passato e presente"

Pietro Gargiulo
Professore ordinario di Diritto internazionale, Università degli Studi di Teramo

1. *Premessa.* - Sebbene offuscato dai tragici avvenimenti della Guerra in Ucraina, prima, e da quella a Gaza, poi, è ripreso il dibattito sul futuro dell'integrazione europea. D'altra parte, considerato che dal 6 al 9 giugno dell'anno prossimo si terranno le elezioni del Parlamento europeo, era inevitabile che l'attenzione, le riflessioni, il dibattito si concentrassero sui temi relativi alle necessarie riforme del "progetto europeo" affinché lo stesso sia in grado di affrontare le molteplici e complesse sfide che la realtà contemporaneo pone. Questo sia sotto il profilo di quello che una volta veniva chiamato "l'approfondimento" del processo d'integrazione che, come è noto, riguarda l'ulteriore sviluppo politico, economico e sociale dell'Unione e del suo ruolo nella realtà internazionale, sia sotto il profilo "dell'allargamento" che per alcuni paesi – i Balcani occidentali e gli altri Paesi dell'Europa dell'Est soprattutto – costituisce un elemento irrinunciabile di una scelta di pace, stabilità e sviluppo.

Come sempre in queste occasioni ridiventa centrale il confronto tra coloro che vorrebbero dei segnali concreti dello sviluppo in senso federale dell'integrazione e coloro che a questa prospettiva contrappongono la necessità di ulteriori utilizzi del metodo funzionalista fatto di progressive integrazioni delle competenze delle istituzioni europee.

Chi scrive ha affrontato di recente i temi in questione in occasione della presentazione del volume a cura di Enzo Di Salvatore – costituzionalista dell'Università degli studi di Teramo – che riproduce uno degli scritti politici di José Ortega y Gasset dal titolo *Meditazione sull'Europa*[1]. Oltre a un commento al testo di Ortega y Gasset di Enzo Di Salvatore intitolato "Ortega y Gasset e la ragione storica dell'Europa", il volume comprende anche un saggio di Alessandro Lancione – dottorando di ricerca in Diritto costituzionale del Corso di Dottorato in *Economic and Social Sciences* dell'Università di Teramo – su "Il problema costituzionale dell'Europa", una questione "antica", che ai più risulta noiosa, ma che ritorna prepotentemente di attualità nelle occasioni in cui si discute del futuro del processo d'integrazione.

Cioè occasioni come quella attuale, nella quale, come si diceva, si sono rinnovate le riflessioni sul "futuro dell'Europa e dell'Unione" con la pubblicazione di diversi documenti che fanno proposte sui cambiamenti necessari da apportare ai trattati per mettere l'Unione in grado di affrontare le sfide del presente, quella sanitaria, quella geopolitica/militare, quella migratoria, per menzionare solo le più recenti e impegnative.

Per riflettere sul tema nel prosieguo di questo lavoro si affronteranno tre aspetti: il primo riguarda la riflessione di Ortega y Gasset, un testo che ancora oggi presenta spunti molto suggestivi e di sicuro interesse; il secondo riguarda il saggio di Alessandro

[1] José Ortega y Gasset, *Meditazione sull'Europa*, a cura di Enzo Di Salvatore, People Idee, Busto Arsizio (VA), 2023.

Lancione sullo sviluppo in senso costituzionale dell'integrazione europea in quanto con le sue conclusioni fa da input al punto successivo; cioè il terzo punto, relativo alle proposte contenute in alcuni recenti documenti, il cui esame è soprattutto indirizzato a capire le concrete possibilità dello sviluppo in senso federale dell'integrazione europea. Per questo aspetto, in questo lavoro ci soffermeremo sul documento elaborato da un Gruppo di lavoro franco-tedesco dal titolo molto significativo "Sailing on High Seas: Reforming and Enlarging the EU for the 21st Century"[2].

2. *La riflessione su la* Meditazione sull'Europa *di Ortega y Gasset*. Sul primo aspetto, leggendo la *Meditazione sull'Europa* di Ortega y Gasset e l'introduzione di Enzo di Salvatore la prima cosa che vale la pena evidenziare sono le diverse prospettive con le quali l'illustre filosofo e sociologo spagnolo guarda all'Europa; insomma l'evoluzione del pensiero di Ortega y Gasset sul tema in questione.

In effetti, inizialmente, negli anni della gioventù, Ortega y Gasset, in aperta polemica con le opinioni di Miguel de Unamuno e di Marcelino Menéndez y Pelayo – personalità di estremo rilievo della Spagna di fine '800 e inizio '900 – vede l'Europa essenzialmente come uno strumento per la modernizzazione della società spagnola attraverso l'europeizzazione della sua cultura[3].

Dopo la prima guerra mondiale è l'intero occidente che entra in crisi e l'Europa non può più rappresentare la possibile soluzione al problema spagnolo. La diffusa instabilità economica, sociale e politica nel continente e l'imbarbarimento della civiltà occidentale richiedevano soluzioni più radicali che Ortega Y Gasset individuava nell'unità politica del continente europeo. L'illustre pensatore riflette, quindi, sulla possibilità di costruire una grande nazione europea, certo di difficile realizzazione, ma che poteva essere il presupposto per sviluppi statuali dell'unificazione europea. Sono le idee che egli sviluppa in *La rebelión de las masas*, probabilmente tra gli scritti più conosciuti del filosofo spagnolo, che inizia a scrivere verso la fine degli anni '20 del Novecento proponendo le prime sistematiche riflessioni sulle caratteristiche della società di massa[4].

Come è noto, la crisi economica del '29 e l'avvento al potere di Hitler in Germania nel 1933, con il successivo tentativo egemonico del Reich tedesco in Europa, pongono fine alla discussione sui progetti di unificazione del continente europeo.

Dopo la Seconda guerra mondiale Ortega Y Gasset torna a riflettere sui temi europei, con la *Meditazione sull'Europa* nella conferenza agli studenti della Freie Universität di Berlino del 1949. In quella occasione egli mette in evidenza, anzitutto, l'esistenza di una società europea plurisecolare caratterizzata da abitudini, usi, costumi, idee e valori

[2] *Sailing on High Seas: Reforming and Enlarging the EU for the 21st Century*, Report of the Franco-German Working Group on EU Institutional Reform, Paris-Berlin, 18 September 2023, reperibile online https://institutdelors.eu/wp-content/uploads/2020/11/Paper-EU-reform.pdf.

[3] Cfr. Guido Levi, *Ortega Y Gasset, José*, in *Dizionario storico dell'integrazione europea*, 2010, reperibile online https://www.dizie.eu/dizionario/ortega-y-gasset-jose/?print=pdf. V. anche Manlio Triggiani, *Il concetto d'Europa in Ortega Y Gasset*, in Sud in Europa, Aprile 2005, reperibile online https://www.sudineuropa.it/il-concetto-d-europa-in-ortega-y-gasset.html.

[4] José Ortega Y Gasset, *La rebelión de las masas*, Raul Berea Núñez edición, Ciudad de México, 2010.

comuni. Tuttavia, nota anche che negli *ultimi decenni* si era verificato un processo di "desocializzazione" dell'Europa che aveva fatto da spinta alle guerre e vanificato la strada verso l'unificazione del continente. Alla fine della sua *Meditazione* egli prende atto del fatto che le nazioni ancora costituivano una formidabile realtà con buona pace dei pacifisti e degli internazionalisti.

Una constatazione, questa, che precede di pochissimi anni, due anni, la ripresa del processo di integrazione su basi nuove, la creazione dell'ente "sovranazionale", la CECA, con il Trattato di Parigi del 1951, il funzionalismo di Monnet e il prevalere della integrazione economica su quella politica.

3. *La questione costituzionale nell'Unione europea*. È questo sviluppo fondamentale che mi consente di passare al tema che viene affrontato nel saggio di Alessandro Lancione "Il problema costituzionale dell'Europa". In effetti, dopo aver inquadrato il dibattito sviluppatosi già nel corso del secondo conflitto mondiale e nell'immediatezza della sua conclusione sulle modalità dell'unione politica europea – le idee federaliste, il Manifesto di Ventotene etc. – Lancione parte proprio dall'istituzione della CECA nel 1951 per illustrare i passaggi storici che caratterizzano l'avvento della concezione sovranazionale dell'integrazione fondata sulle sue tre caratteristiche fondamentali: 1. l'esistenza di un processo decisionale frutto della dialettica tra gli interessi in gioco (generale, dei governi, dei popoli) che rispecchiano la struttura istituzionale politica dell'ente sovrannazionale (all'epoca l'Alta autorità, poi Commissione, il Consiglio e il Parlamento europeo); 2. la produzione di norme che entrano direttamente negli ordinamenti degli Stati senza che questi facciano alcunché (il riferimento è alla caratteristica della diretta applicabilità dei regolamenti); 3. La presenza di una giurisdizione permanente cui è affidato il compito istituzionale di verificare la legalità di comportamenti e atti nell'ordinamento giuridico sovrannazionale.

Queste caratteristiche costituiscono gli elementi fondamentali che consentono il superamento della concezione internazionale tipica delle forme di cooperazione che ritroviamo nell'organizzazione internazionale e nel metodo intergovernativo a vantaggio dell'ente sovranazionale, del metodo comunitario e del primato del diritto comunitario.

È rispetto a questi sviluppi che Lancione ricostruisce il dibattito sulla valenza costituzionale del progetto d'integrazione a partire dalla pronuncia della Corte di giustizia nel caso "Les Verts" (1986) nella quale, come è ampiamente noto, la Comunità economica europea (CEE) veniva identificata come una "comunità di diritto" e, in conseguenza, gli Stati membri e le istituzioni erano sottoposti al controllo di conformità dei propri atti "alla Carta costituzionale di base costituita dal Trattato"[5].

A questo primo, debole a nostro parere, tentativo della Corte di equiparare i Trattati alle carte costituzionali seguono, nella ricostruzione fatta nel saggio di Lancione, una serie di avvenimenti importanti per lo sviluppo del processo d'integrazione, soprattutto

[5] Corte di giustizia, sentenza del 23 aprile 1986, causa C-294/83, *Parti écologiste "Les Verts" c. Parlamento europeo.*

per quanto concerne l'incidenza del diritto comunitario sul diritto costituzionale degli Stati membri, l'emergere della teoria dei controlimiti (grazie alla giurisprudenza costituzionale tedesca e italiana), la spinta verso l'integrazione politica (attraverso il Trattato di Maastricht di cui quest'anno ricorre il trentennale dell'entrata in vigore).

Certo il tentativo più importante di costituzionalizzare il processo d'integrazione si ha, prima, con la proclamazione della Carta dei diritti fondamentali dell'UE (la Carta di Nizza), poi, con l'elaborazione del progetto di Trattato che adotta una costituzione per l'Europa. Siamo nel 2004, quando i capi di Stato e di governo sottoscrissero quel documento che, sia detto per chiarezza, rimaneva formalmente un trattato internazionale che necessitava, per entrare in vigore della ratifica di tutti gli Stati membri secondo le rispettive procedure costituzionali. Cosa che non si verificò per la bocciatura referendaria in Francia e nei Paesi Bassi che dette luogo a una pausa di riflessione nel percorso dell'integrazione europea. È così che si giunge, nel 2007, alla riforma di Lisbona che prevedeva una riorganizzazione dei trattati (recuperando diverse intuizioni del "trattato costituzionale") attraverso una semplificazione della struttura di riferimento – l'Unione europea – che assorbe in un unico sistema, sebbene articolato in due trattati (il Trattato sull'Unione europea, TUE, e il Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, TFUE), sia l'integrazione comunitaria sia quella intergovernativa, che caratterizzava il sistema precedente.

Quello che Lancione mette in evidenza e che ci trova sostanzialmente concordi è che il dibattito sulla dimensione costituzionale europea che si è accompagnato a queste trasformazioni è stato intenso e diversificato ma non è riuscito a dare risposte risolutive a una realtà organizzativa, quella dell'Unione europea, che si presenta come complessa e peculiare e nella quale sono presenti anime diverse: quella federalista, attraverso l'affermazione di principi e valori comuni; quella comunitaria, nella quale le caratteristiche sovrannazionali costituiscono la linfa vitale dell'integrazione; quella intergovernativa, per il permanere di divisioni, talvolta profonde, tra gli Stati membri nella gestione della politica estera, di sicurezza, di difesa.

In un contesto del genere parlare di costituzione diventa un esercizio ripetitivo, che non suscita più grande interesse, a fronte di un contesto nel quale l'unico dato certo è l'emergere della consapevolezza, da parte dei governi degli Stati membri, di una necessaria riforma dei trattati per affrontare, come si rilevava in premessa, le molteplici sfide della contemporaneità.

4. *Alcune delle recenti proposte di riforma dei Trattati*. È giunto quindi il momento di affrontare l'analisi del rapporto del settembre 2023 del Gruppo di lavoro franco-tedesco sulle riforme istituzionali necessarie per favorire l'approfondimento e l'allargamento dell'UE[6]. Si tratta di un documento che, partendo dalla fase piuttosto critica che l'UE sta attraversando in ragione dei cambiamenti geopolitici, delle crisi transnazionali e delle divisioni interne, propone di affrontare con una buona dose di flessibilità i processi di approfondimento e di allargamento.

[6] V. *supra* nota 2.

Tre sono gli obiettivi che vengono individuati (anche se la gran parte delle misure necessarie per realizzarli vengono rinviate alla "legislatura" 2024/2029): incrementare le capacità d'azione dell'UE; fare in modo che l'allargamento si realizzi presto; rafforzare la *rule of law* e la legittimità democratica dell'UE. L'analisi è strutturata intorno a tre ambiti relativi a: rule of law; riforme istituzionali; l'approfondimento e l'allargamento dell'Unione.

Anzitutto il rapporto si sofferma sulla *rule of law* sottolineandone il carattere di principio *costituzionale* dell'UE e parametro fondamentale di valutazione per la partecipazione al processo d'integrazione. Sul punto, per meglio proteggere il principio in questione, il rapporto propone due azioni strategiche.

La prima riguarda il rafforzamento della disciplina della condizionalità per la protezione del bilancio dell'Unione attualmente disciplinata dal Regolamento 2020/2092[7] facendolo diventare uno strumento efficace per sanzionare non solo le violazioni della *rule of law*, ma anche le sistematiche violazioni dei valori su cui si fonda l'Unione di cui all'art. 2 TUE.

La seconda concerne invece il superamento dei limiti applicativi dell'art. 7 TUE, la disposizione che contempla il procedimento di controllo del rispetto dei valori dell'UE da parte degli Stati membri. Le proposte di revisione riguardano, anzitutto, la sostituzione della regola dell'unanimità con quella della maggioranza dei quattro/quinti nelle decisioni del Consiglio europeo di constatazione di una grave e persistente violazione dei valori da parte di uno Stato membro. In secondo luogo, si propone di rafforzare il principio della risposta automatica in caso di serie e persistenti violazioni o rischio di violazione dei valori da parte di uno Stato membro. Ciò attraverso l'introduzione di un limite temporale di sei mesi per la presa di posizione del Consiglio e del Consiglio europeo. In terzo luogo, viene proposto di includere nell'art. 7 un meccanismo automatico di sanzioni cinque anni dopo la proposta di attivazione della procedura di controllo in caso di inazione del Consiglio e di persistenza della violazione dei valori ex art. 2. Infine, viene suggerito, a fronte di un certo livello di persistenza e gravità delle violazioni dei valori, di prevedere la perdita della *membership* piena dell'Unione da sostituire eventualmente con forme differenziate di partecipazione all'integrazione nell'UE.

Una parte di estremo interesse del rapporto è quella che riguarda l'approccio e i principi per la riforma istituzionale per garantire l'allargamento dell'UE. Vale la pena ricordare che gli Stati candidati (o potenziali candidati) all'allargamento sono dieci: Albania, Bosnia Erzegovina, Kosovo, Montenegro, Macedonia del Nord, Serbia, Turchia, Ucraina, Moldavia e Georgia. Ciascuno di essi segue un percorso specifico, fermo restando le regole generali e le condizioni previste per l'adesione all'UE, ma è il caso di aggiungere che il contesto è diventato molto più complesso dopo l'aggressione russa all'Ucraina[8].

[7] Come è noto, la disciplina attuale è quella stabilita dal Regolamento (UE, Euratom) 2020/2092 del 16 dicembre 2020.

[8] L'ultimo documento che illustra la strategia dell'allargamento dell'Unione è la Comunicazione della Commissione, *2023 Communication on EU Enlargement Policy*, COM(2023) 690 final dell'8 novembre 2023.

In effetti, anche il documento qui in esame mette in evidenza che l'allargamento, pur essendo una priorità per l'Unione, è difficile da realizzare in tempi brevi viste le divergenze tra gli Stati membri e considerata la necessità del contemporaneo avvio del processo di riforma istituzionale che deve mettere l'Unione allargata in grado di agire in modo efficace e di mantenere la sua legittimità democratica.

In questa prospettiva il documento formula alcune raccomandazioni anzitutto per quanto concerne il Parlamento europeo. Viene suggerito di mantenere inalterato, o addirittura ridurre, il numero di parlamentari e di adottare un nuovo sistema per la distribuzione dei seggi fondato su una formula matematica capace di bilanciare il diritto di ciascuno Stato membro di essere rappresentato con la necessità di ridurre le distorsioni demografiche. Espresso riferimento è fatto alla "Cambridge formula" proposta dal Parlamento europeo la cui raccomandazione principale è che i seggi nel Parlamento europeo siano "apportioned in such a way that each Member State receives a base of 5 seats, and the remaining seats are divided between the Member States in proportion to their populations (subject to the constraints). The recommended 'base+prop' formula rounds fractional allocations of seats upwards, thereby guaranteeing a minimum of 6 seats to every Member State"[9].

Per quanto riguarda il Consiglio, un aspetto sul quale il documento si sofferma è la rotazione della presidenza. Attualmente il sistema prevede una presidenza semestrale gestita attraverso il "trio", cioè predeterminando un gruppo di tre Stati membri scelti in base alla loro diversità e agli equilibri geografici all'interno dell'Unione che "gestiscono", in collegamento tra di loro, la presidenza per diciotto mesi. Questo sistema, introdotto dal Trattato di Lisbona nel 2009, è stato ritenuto più adeguato per coinvolgere le amministrazioni degli Stati nella gestione degli affari europei e mantenere la memoria storica dell'azione dell'Unione. Nell'Unione allargata sarà più difficile per le presidenze di turno condurre i negoziati per trovare le maggioranze necessarie. Per ovviare a ciò il documento propone due azioni. La prima è quella di sostituire il "trio" con un "quintetto" di presidenze in modo da coprire un periodo equivalente alla metà di un ciclo istituzionale. L'obiettivo è quello di avere un'agenda di più ampio respiro e un maggiore coordinamento all'interno del processo decisionale tra i cicli istituzionali. Per la composizione del quintetto viene suggerita la presenza di almeno uno Stato con grandi capacità ed esperienza amministrative in modo da rafforzare anche in questo ambito le relazioni orizzontali tra gli Stati membri. La seconda azione riguarda, invece, la riforma delle regole di voto nel Consiglio di cui si dirà in seguito.

L'importanza di una riforma della composizione e dell'organizzazione della Commissione nella prospettiva dell'allargamento è piuttosto evidente. La necessità di avere una istituzione più "agile", a fronte di una membership dell'Unione già oggi molto consistente, è stata riconosciuta dal TUE, così come modificato a Lisbona, laddove prevede, all'art. 17, par. 5, TUE che dal 1° novembre 2014 "la Commissione è composta da un numero di membri, compreso il presidente e l'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, corrispondente ai due terzi del numero degli Stati membri, a meno che il Consiglio europeo, deliberando all'unanimità, non decida di

[9] Directorate General for Internal Policies, Policy Department C, Citizen's Rights and Constitutional Affairs, *The allocation between the EU Member States of the Seats in the European Parliament*, Brussels, 2011, 4.

modificare tale numero". È noto che questa disposizione ad oggi non è stata attuata e che nel 2013 il Consiglio europeo decise che la Commissione avrebbe continuato ad essere composta da un numero di commissari uguale a quello degli Stati membri (compreso il presidente e l'alto commissario)[10]. Su questi aspetti il documento franco-tedesco propone due opzioni. La prima prevede una riduzione del numero dei commissari tale da garantire una maggiore efficienza e coerenza mantenendo, al contempo, il principio della collegialità e della responsabilità delle decisioni. La seconda opzione prevede una soluzione molto più complessa e, a nostro parere, di difficile accettazione da parte degli Stati membri. L'idea è quella di stabilire una differenziazione gerarchica all'interno della Commissione attraverso la divisione paritaria tra "primo commissario" e "commissario". Le varie Direzioni generali della Commissione sarebbero affidate a coppie composte da un primo commissario e da un commissario, ma solo il primo avrebbe il diritto di partecipare alle riunioni del collegio e di votare. Non viene però esclusa la possibilità di una opzione che preveda la partecipazione e il diritto di voto di entrambi.

Per quanto concerne il processo decisionale nel Consiglio, il rapporto suggerisce che, prima dell'allargamento, deve essere impostato sul voto a maggioranza qualificata e la piena "co-decisione" con il Parlamento europeo. Ciò al fine di favorire una più appropriata e rafforzata legittimità democratica dello stesso. Tuttavia, il rapporto sottolinea che il ricorso alla maggioranza qualificata è solo uno strumento per superare il blocco del Consiglio e favorire la ricerca del compromesso, ma che nulla può a fronte di questioni e situazioni particolarmente sfidanti rispetto alle quali gli Stati membri mostrano la tendenza a contrapporsi in due o più gruppi. Inoltre, la possibilità di promuovere il voto a maggioranza dipende anche dalla capacità di trovare i meccanismi adeguati per proteggere i legittimi interessi nazionali in aree nelle quali il Consiglio ancora opera attraverso l'unanimità e che sono sensibili per la sovranità degli Stati membri quali la politica estera e di difesa, le imposte e il bilancio dell'Unione. Per far fronte a tali problemi il rapporto suggerisce, anzitutto, di procedere alla generalizzazione del voto a maggioranza qualificata attraverso il sistema delle norme passerella che già in passato per la "comunitarizzazione" delle materie del pilastro "giustizia e affari interni" stabilito con la "riforma" di Maastricht si è rivelato di grande utilità. Se ciò non fosse possibile, il rapporto raccomanda la creazione di tre pacchetti distinti di ambiti materiali come base per favorire la transizione simultanea verso il voto a maggioranza qualificata: allargamento e *rule of law*; politica estera e difesa; politica fiscale e tributaria. Secondo i proponenti ciò dovrebbe consentire sia una transizione coerente sia un giusto equilibri di reciproche concessioni tra gli Stati membri in ciascun ambito materiale indicato. Infine, per favorire la transizione verso il voto a maggioranza qualificata il rapporto suggerisce: di rendere generale una "clausola di sicurezza per la sovranità" simile a quella attualmente contenuta nell'art. 31, par. 2, TUE che consente agli Stati membri di sollevare la questione degli "interessi vitali nazionali"; di riequilibrare il sistema di calcolo della maggioranza qualificata passando da quello attuale (art. 16, par. 4, TUE) del 55% degli Stati membri e del 65% della popolazione dell'UE a quello del 60% degli Stati membri e del 60% della popolazione UE; di consentire l'opt-out negli ambiti materiali trasferiti al sistema di voto a maggioranza qualificata.

[10] V. la decisione del Consiglio europeo 2013/272/UE del 22 maggio 2013.

Nella parte relativa alle modifiche istituzionali per favorire l'allargamento uno spazio particolare è dedicato anche alla promozione della legittimità democratica nel processo decisionale. Il rapporto suggerisce diverse misure tra le quali appare opportuno qui segnalare: l'armonizzazione completa delle leggi nazioni per le elezioni al Parlamento europeo, ritenuta un passo fondamentale per il rafforzamento della dimensione europea del processo elettorale; la ricerca di un accordo tra Parlamento europeo e Consiglio europeo sulle modalità per la nomina del Presidente della Commissione entro la fine del 2023 (il documento suggerisce un accordo interistituzionale vincolante e non l'istituzionalizzazione del c.d. "lead candidate system" proposto dal Parlamento europeo); il rafforzamento dell'iniziativa dei cittadini europei per dare maggiore qualità ed efficacia alla democrazia partecipativa; la creazione di un nuovo Ufficio per la trasparenza e l'onestà, indipendente dalle istituzioni europee e soprattutto composto non da "delegati" degli Stati membri, bensì da individui provenienti dal mondo accademico e dalle organizzazioni della società civile.

Un altro importante punto affrontato in questa parte del documento riguarda i poteri e le competenze dell'Unione. In proposito viene raccomandata un'opera di chiarificazione delle competenze, un rafforzamento delle disposizioni per affrontare gli sviluppi non previsti e un migliore coinvolgimento del Parlamento europeo. Interessante appare anche la proposta di creare una "Camera congiunta delle Alte Corti e Tribunali dell'UE" per rafforzare il dialogo tra gli organi giudiziari senza l'adozione di decisioni vincolanti.

Infine, il rafforzamento degli aspetti istituzionali è chiuso con alcune proposte relative alle risorse dell'Unione. In particolare, per affrontare i problemi legati alla riforma delle politiche dell'UE, alla distribuzione delle risorse finanziarie nel contesto dell'allargamento e alla necessità di dotare l'Unione delle risorse necessarie per reagire alle crisi emergenti, il rapporto propone di aumentare il bilancio in rapporto al PIL e renderlo più flessibile. Ciò include la creazione di nuove risorse proprie, il passaggio alla regola della maggioranza qualificata per la spesa e la possibilità, in futuro, di emettere debito comune.

Nell'ultima parte del rapporto, dal titolo molto attrattivo "How to manage progress: Deepening and widening the EU", vengono affrontati sostanzialmente tre aspetti: le opzioni per modificare i Trattati; la differenziazione; come gestire il processo di allargamento. Tra questi la differenziazione merita una particolare attenzione in quanto riapre il dibattito intorno al tema dell'Europa a cerchi concentrici e cose simili. Il documento sottolinea, anzitutto, che solo attraverso una differenziazione dell'integrazione si potrà gestire l'Unione allargata. Viene anche evidenziato, però, che per ovviare ai rischi posti dalla differenziazione è necessario che l'uso della flessibilità nell'integrazione si conformi a cinque principi: il rispetto dell'*acquis communautaire* e dell'integrità delle politiche e delle azioni dell'UE; l'utilizzo delle istituzioni dell'Unione; l'apertura a tutti gli Stati membri; la condivisione del potere decisionale, dei costi e dei benefici; e, infine, essere sicuri della volontà di procedere verso l'approfondimento dell'integrazione.

L'aspetto che, tuttavia, appare di maggiore interesse è quello indicato con il titolo "United in diversity in Europe". Qui, partendo dalla constatazione che non tutti gli Stati europei hanno la volontà e la capacita di partecipare all'integrazione e che finanche alcuni Stati membri preferirebbero forme di integrazione più blande, viene raccomandato di immaginare il futuro dell'integrazione in quattro livelli: un livello "inner" caratterizzato da una profonda integrazione come quella che caratterizza l'Eurozona o l'area Schengen, da spingere verso altri ambiti quali il clima, l'energia, la fiscalità; il livello UE nel quale gli Stati membri attuali e quelli futuri sono legati dagli stessi obiettivi, al rispetto dei valori fondanti e possono beneficiare dei fondi di coesione e delle politiche redistributive; il livello dei membri associati – un primo livello esterno all'integrazione – cui sarebbe consentita la partecipazione al mercato unico ma con la condizione del rispetto dei principi e dei valori dell'UE, incluso la democrazia e lo Stato di diritto; infine, il livello della cooperazione politica europea – anch'esso esterno all'integrazione – il cui scopo è di favorire la convergenza geopolitica e la cooperazione in aree di comune interesse quali la sicurezza, l'energia, l'ambiente, il cambiamento climatico.

5. *Conclusioni*. Poche parole per chiudere questa prima riflessione tra passato, presente e futuro dell'UE. Come si è cercato di evidenziare già oggi l'Unione si presenta come un sistema complesso nel quale convivono elementi di federalismo, di sovrannazionalità e di cooperazione intergovernativa. La proposta franco-tedesca sul futuro dell'integrazione contiene spunti interessanti sotto tutti e tre i profili, ma anche limiti che non aiutano a identificare chiaramente gli approdi dell'integrazione[11]. La speranza è che la scadenza delle prossime elezioni al Parlamento europeo possa servire a rinnovare un interesse diffuso sull'idea di Europa, senza la quale è difficile immaginare un futuro di pace, progresso e solidarietà nel vecchio continente e nel mondo.

Novembre 2023

[11] Un giudizio sostanzialmente critico sul documento franco-tedesco è espresso anche da Andrea Profeta, *Il progetto di riforma dei Trattati europei: cambiare "tutto" affinché "nulla" cambi.* "Sailing on High Seas: Reforming and Enlarging the EU for the 21st Century", in Diritti comparati, 23 novembre 2023, reperibili online https://www.dirittocomparati.it/il-progetto-di-riforma-dei-trattati-europei-cambiare-tutto-affinche-nulla-cambi-sailing-on-high-seas-reforming-and-enlarging-the-eu-for-the-21st-century/.

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

I confini dei diritti: la reintroduzione dei controlli alla frontiera italo-slovena

Laura Restuccia
Dottoranda in Law and Pluralism*, Università degli Studi di Milano-Bicocca*

1. *Premessa.* – Il 18 ottobre 2023 il Ministro degli Interni Piantedosi ha comunicato la reintroduzione dei controlli alle frontiere interne terrestri con la Slovenia, in base all'art. 28 del Codice frontiere Schengen (da ora solo Codice)[1]. La misura - attuata dal 21 ottobre per un periodo di dieci giorni per poi essere prorogata una prima volta fino al 19 novembre ed una seconda fino al 9 dicembre 2023 - rappresenta un'occasione per ragionare intorno al rapporto tra sovranità statale, sicurezza e diritti dei migranti in transito. Prima di pervenire a tale riflessione, si ritiene necessario fornire un inquadramento generale dell'argomento in oggetto. In una prima parte, si chiariranno a livello teorico le procedure mediante le quali gli Stati europei possono reintrodurre gli accertamenti ai confini tra Paesi appartenenti allo spazio Schengen, focalizzandosi sul meccanismo previsto dall'art. 28 del Codice[2]. Si procederà quindi a trattare dell'applicazione pratica di tale strumento evidenziandone alcune criticità.

È noto che la creazione di uno spazio ove gli individui hanno la facoltà di muoversi senza alcuna necessità di esibire il proprio passaporto è stata una delle maggiori conquiste dell'UE[3]. La libera circolazione emerge sia agli artt. 21, par. 1[4], e 26, par. 2[5], del TFUE, sia all'art. 45 della CDFUE[6]. Allo spazio di libera circolazione sono poi dedicati i Titoli IV e V del TFUE. In particolare, gli obiettivi relativi allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia sono fissati dall'art. 67 del TFUE tra i quali è presente la garanzia dell'assenza di ispezioni sulle persone nel passaggio da uno Stato appartenente allo spazio Schengen

[1] In merito si rinvia all'"Informativa del Ministro dell'Interno al Comitato parlamentare Schengen sul ripristino dei controlli alla frontiera con la Slovenia", reperibile al seguente link: https://www.interno.gov.it/it/notizie/informativa-ministro-dellinterno-comitato-parlamentare-schengen-sul-ripristino-dei-controlli-alla-frontiera-slovenia (consultato il 13.11.2023).

[2] Regolamento (UE) n. 2016/399 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 marzo 2016, che istituisce un Codice unionale relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone (Codice frontiere Schengen) che sostituisce il precedente Regolamento (CE) n. 562/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio.

[3] Il 14 giugno 1985 Belgio, Germania, Francia, Lussemburgo e Paesi Bassi firmano l'Accordo di Schengen concordando di eliminare progressivamente i controlli alle proprie frontiere interne e di introdurre la libera circolazione per tutti i cittadini dei Paesi firmatari, degli altri Paesi dell'UE e di alcuni Paesi terzi. L'Accordo è perfezionato dalla Convenzione di applicazione (firmata dagli stessi cinque Paesi il 19 giugno 1990 ed entrata in vigore il 26 marzo 1995) che definisce le condizioni e le garanzie inerenti all'istituzione di uno spazio di libera circolazione. I due documenti, insieme alle altre norme connesse, formano «l'*acquis* di Schengen», integrato nel quadro della legislazione comunitaria nel 1999. Con il Trattato di Lisbona e l'istituzione dello «spazio senza frontiere interne in cui è garantita la libera circolazione delle persone», quest'ultima diviene uno degli obiettivi principali dell'Unione. Si v. altresì la scheda redatta dal segretariato generale del Consiglio dell'Unione europea (SGC), *Schengen. La porta d'accesso alla libera circolazione in Europa*, Bruxelles, 2023.

[4] L'art. 21, par. 1, del TFUE recita: «Ogni cittadino dell'Unione ha il diritto di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, fatte salve le limitazioni e le condizioni previste dai trattati e dalle disposizioni adottate in applicazione degli stessi».

[5] L'art. 26, par. 2, del TFUE recita: «Il mercato interno comporta uno spazio senza frontiere interne, nel quale è assicurata la libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali secondo le disposizioni dei trattati».

[6] All'art. 45, par. 1, della CDFUE, si legge che «ogni cittadino dell'Unione ha il diritto di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri». Il par. 2 continua affermando che «la libertà di circolazione e di soggiorno può essere accordata, conformemente ai trattati, ai cittadini dei paesi terzi che risiedono legalmente nel territorio di uno Stato».

all'altro. Funzionale al perseguimento di tale fine è stata l'abolizione degli accertamenti di dogana e sulle persone al momento dell'attraversamento dei confini tra gli Stati membri[7]. Fin dalla sua enunciazione, però, la soppressione dei controlli alle frontiere interne è stata accompagnata dalla consapevolezza che essa non potesse andare a scapito della sicurezza degli Stati e dei loro cittadini. Di conseguenza, a norma dell'art. 77, par. 1, lett. b), del TFUE, alla creazione di uno spazio di libera circolazione delle persone si è affiancata l'implementazione della sorveglianza delle frontiere esterne[8]. Su queste basi giuridiche si perviene alla creazione dello *spazio Schengen*[9].

2. *La procedura di ripristino dei controlli alle frontiere interne.* – La libera circolazione all'interno dello spazio Schengen può essere derogata solo di fronte ad eventi straordinari. Già nel Preambolo del Codice emerge chiaramente che la reintroduzione delle verifiche alle frontiere interne deve essere adottata solo come *extrema ratio*[10]. Così, data l'incisività dello strumento - «al fine di assicurare il carattere eccezionale delle stesse [*delle verifiche alle frontiere interne*] e che sia rispettato il principio di proporzionalità» - si ritiene necessario regolamentarne le condizioni, le procedure e la durata[11]. Più nel dettaglio, la sospensione *temporanea* della libera circolazione è disciplinata dal Titolo III, Capo II, del Codice. *Ivi* si prevede che solo di fronte ad una «minaccia grave per l'ordine pubblico o la sicurezza interna di uno Stato membro nello spazio senza controllo alle frontiere interne, detto Stato membro può *in via eccezionale* ripristinare il controllo di frontiera in tutte le parti o in parti specifiche delle sue frontiere interne per un periodo limitato della *durata massima di trenta giorni* o *per la durata prevedibile della minaccia grave se questa supera i trenta giorni*»[12]. In ogni caso l'estensione e la durata della reintroduzione dei controlli alle frontiere interne non può eccedere «quanto strettamente necessario per rispondere alla minaccia grave»[13]. L'eccezionalità della procedura è confermata dal secondo paragrafo, il quale dispone che «il controllo di frontiera alle

[7] L'art. 77, par. 1, lett. a), e par. 2, lett. e), del TFUE recita: «L'Unione sviluppa una politica volta a: a) garantire l'assenza di qualsiasi controllo sulle persone, a prescindere dalla nazionalità, all'atto dell'attraversamento delle frontiere interne; […] Ai fini del paragrafo 1, il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, adottano le misure riguardanti: […] e) l'assenza di qualsiasi controllo sulle persone, a prescindere dalla nazionalità, all'atto dell'attraversamento delle frontiere interne».

[8] L'art. 77, par. 2, lett. b), del TFUE recita: «Ai fini del paragrafo 1, il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, adottano le misure riguardanti: […] b) i controlli ai quali sono sottoposte le persone che attraversano le frontiere esterne».

[9] Lo spazio Schengen ha permesso di raggiungere i seguenti risultati: «l'abolizione dei controlli alle frontiere interne per tutte le persone; l'adozione di misure volte a rafforzare e armonizzare i controlli alle frontiere esterne […]; una politica comune dei visti per soggiorni brevi […]; la cooperazione giudiziaria e di polizia […]; vi è inoltre un sistema di estradizione più rapido e il reciproco riconoscimento delle sentenze penali; la creazione e lo sviluppo del Sistema d'Informazione Schengen (SIS)» in PE, *Note tematiche. Libera circolazione delle persone*, aprile 2023, reperibile al seguente link: http://www.europarl.europa.eu/factsheets/it (consultato il 13.11.2023).

[10] Al punto 21 del Preambolo al Codice si legge che «il ripristino del controllo di frontiera alle frontiere interne dovrebbe costituire un'eccezione».

[11] Al punto 22 del Preambolo al Codice si legge che «l'estensione e la durata del ripristino temporaneo di tali misure dovrebbero essere limitate allo stretto necessario per rispondere a una grave minaccia per l'ordine pubblico o la sicurezza interna».

[12] Art. 25, par. 1, del Codice.

[13] *Ibid.*

frontiere interne è ripristinato solo come misura di *extrema ratio*» e in conformità ai criteri e alle modalità stabiliti dallo stesso Codice.

I criteri sono indicati dall'art. 26. Lo Stato deve verificare l'idoneità e la proporzionalità della decisione rispetto «alla minaccia per l'ordine pubblico o la sicurezza interna». L'esame deve essere condotto sulla base di due indicatori: «a) il probabile impatto della minaccia per l'ordine pubblico o la sicurezza interna nello Stato membro interessato, anche a seguito di attentati o minacce terroristiche, comprese quelle connesse alla criminalità organizzata; b) l'impatto probabile di una tale misura sulla libera circolazione delle persone all'interno dello spazio senza controllo alle frontiere interne». Si prevede poi che lo Stato che intende reintrodurre le verifiche di frontiera ha l'obbligo di comunicare la sua decisione sia alla Commissione, sia agli altri Stati membri dello spazio di libera circolazione. Ordinariamente la notifica deve avvenire quattro settimane prima della data prevista per la riattivazione degli accertamenti, ma «se le circostanze che rendono necessario il ripristino del controllo di frontiera alle frontiere interne sono note meno di quattro settimane prima del ripristino previsto» l'avviso deve essere inviato in tempi più brevi[14]. In seguito alla notificazione, ma almeno dieci giorni prima della data prevista per la riattivazione delle verifiche ai confini interni[15], si prosegue con le consultazioni tra lo Stato membro che ha inviato le notifiche, la Commissione e gli altri Stati membri, con specifico riguardo ai Paesi direttamente coinvolti. I colloqui sono finalizzati «ad organizzare, se necessario, una cooperazione reciproca tra gli Stati membri ed esaminare la proporzionalità delle misure rispetto agli avvenimenti all'origine del ripristino del controllo di frontiera e alla minaccia per l'ordine pubblico o la sicurezza interna»[16].

Nonostante la reintroduzione delle frontiere interne sia temporanea, si ammette la possibilità di prorogarla, con gli opportuni limiti. In primo luogo, è necessario che la minaccia grave per l'ordine pubblico o la sicurezza interna – la *medesima* minaccia grave posta alla base della richiesta di ripristino dei controlli alle frontiere interne – perduri alla luce degli *stessi* criteri di idoneità e proporzionalità indicati dall'art. 26 del Codice (e a seguito delle notificazioni e consultazioni indicate in precedenza). Inoltre, e soprattutto, oltre a tale minaccia già esistente e perdurante la Commissione deve tenere conto «di eventuali nuovi elementi». In secondo luogo, sono presenti due limiti temporali. Essi sono relativi al periodo di tempo rinnovabile, che non può essere superiore a *trenta giorni*, e alla durata complessiva della sospensione dello spazio Schengen, comprensiva delle

[14] Art. 27, par. 1, del Codice: «A tal fine lo Stato membro fornisce le seguenti informazioni: a) i motivi del ripristino proposto, compresi tutti i dati pertinenti relativi agli eventi che costituiscono una minaccia grave per il suo ordine pubblico o sicurezza interna; b)l'estensione del ripristino proposto, precisando la parte o le parti delle frontiere interne alle quali sarà ripristinato il controllo di frontiera; c) la denominazione dei valichi di frontiera autorizzati; d) la data e la durata del ripristino previsto; e) eventualmente, le misure che devono essere adottate dagli altri Stati membri. Una notifica ai sensi del primo comma può essere presentata anche congiuntamente da due o più Stati membri». Il comma 4 prosegue: «a seguito della notifica di uno Stato membro ai sensi del paragrafo 1 ed in vista della consultazione di cui al paragrafo 5, la Commissione o qualsiasi altro Stato membro può emettere un parere, fatto salvo l'articolo 72 TFUE. Se, sulla base delle informazioni contenute nella notifica o di eventuali informazioni supplementari ricevute, la Commissione nutre preoccupazione sulla necessità o la proporzionalità del previsto ripristino del controllo di frontiera alle frontiere interne, o se ritiene opportuna una consultazione su certi aspetti della notifica, emette un parere a tal fine».

[15] Art. 27, par. 6, del Codice.

[16] Art. 27, par. 5, del Codice.

proroghe, che non può superare i *sei mesi* o *due anni*, solo di fronte a circostanze eccezionali (come quelle di cui all'art. 29)[17].

Infine, sono previste alcune procedure specifiche nel caso in cui sia necessaria un'azione immediata (art. 28) o in caso di circostanze eccezionali che mettono a rischio il funzionamento globale dello spazio senza controllo alle frontiere interne (artt. 29 e 30). In particolare, in questa sede interessa quanto regolato dall'art. 28. La procedura *ivi* disciplinata si caratterizza per due elementi. La prima peculiarità attiene all'esonero dall'obbligo di notificazione: lo Stato membro interessato può riattivare immediatamente gli accertamenti al confine con uno o più Stati membri. L'assenza dell'obbligo della comunicazione preventiva è controbilanciata da una durata temporale inferiore rispetto alla procedura ordinaria (che, si ricorda, sarebbe di trenta giorni o per la durata prevedibile della minaccia grave se questa supera i trenta giorni): una durata massima di *dieci giorni*[18]. In ogni caso la Commissione e gli altri Stati membri devono essere informati «contestualmente» della decisione[19]. La procedura si caratterizza anche per un diverso regime temporale delle proroghe: ogni differimento non può superare i *venti giorni*[20] e la durata complessiva della sospensione dello spazio Schengen deve contenersi ai *due mesi*[21].

3. *Il ritorno della fortezza Europa tra crisi pandemica e migratoria*. – Come precedentemente accennato, l'Italia ha sospeso la libera circolazione con la Slovenia proprio attraverso il meccanismo di cui all'art. 28 del Codice. La decisione è stata giustificata dall'intensificarsi della crisi israelo-palestinese che ha «aumentato il livello di minaccia di azioni violente anche all'interno dell'Unione», sia dall'aumento della pressione migratoria cui l'Italia è soggetta[22]. Il crescente numero di arrivi di migranti irregolari via mare e via terra (in particolare dal confine orientale), secondo il Ministero degli Interni, confermerebbe l'esigenza di rafforzare ulteriormente gli strumenti di prevenzione e controllo: si rileva, infatti, che «le misure di polizia alla frontiera italo-slovena non risultano adeguate a garantire la sicurezza richiesta»[23]. Così, la ragione di questo ripristino delle frontiere da parte dell'Italia, alla quale si uniscono anche altri Stati (la Slovenia, l'Austria, la Germania, la Francia, la Repubblica Ceca, la Polonia, la Slovacchia, la Svezia, la Danimarca e la Norvegia, che pur non facendo parte dell'UE aderisce all'area Schengen[24]), sembra riconducibile ancora una volta alla paura che

[17] Art. 25, par. 4, del Codice.
[18] Art. 28, par. 1, del Codice.
[19] Art. 28, par. 2, del Codice.
[20] Art, 28, par. 3, del Codice.
[21] Art. 28, par. 4, del Codice.
[22] Cfr. la lettera del Ministro dell'Interno Piantedosi del 18.10.2023, reperibile al seguente link: https://www.governo.it/it/articolo/reintroduzione-dei-controlli-delle-frontiere-interne-terrestri-con-la-slovenia-nota-di (consultato il 13.11.2023).
[23] Si rinvia alla lettera del Ministro dell'Interno Piantedosi, cit.
[24] La lista degli Stati che hanno fatto ricorso alle procedure di cui agli artt. 25 e 28 e ss. del Codice è indicata nel documento EU, *Member States' notifications of the temporary reintroduction of border control at internal borders pursuant to Article 25 and 28 et seq. of the Schengen Borders Code*, reperibile al seguente link: https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/schengen-borders-and-visa/schengen-area/temporary-reintroduction-border-control_en (consultato il 13.11.2023). In base all'art. 33, par. 3, del Codice, infatti: «La Commissione presenta al Parlamento europeo e al Consiglio, almeno una volta l'anno, una relazione sul funzionamento dello spazio senza controllo alle

attraverso l'arrivo massiccio dei migranti vi possano essere delle infiltrazioni di cellule terroristiche.

Non è la prima volta che di fronte alle minacce alla sicurezza nazionale degli Stati, questi decidano di ristabilire i controlli ai propri confini. Tra il 2020 e il 2022, molti altri Paesi hanno adottato la chiusura delle loro frontiere a causa della pandemia da Covid-19, al fine di contenere la diffusione del virus prima di introdurre il certificato Covid digitale dell'UE nel luglio 2021[25]. Invero, a partire dal 2015 la principale ragione della reintroduzione dei controlli alle frontiere interne è legata alla volontà di arginare gli arrivi massicci dei migranti, considerati una *minaccia grave per l'ordine pubblico o la sicurezza interna*, in ragione dell'ormai ben noto assioma immigrazione irregolare-terrorismo. Di conseguenza, nei fatti si è assistito ad una diffusa sospensione del regime di libertà di attraversamento delle frontiere prefigurato nei Trattati[26]. Si pensi, ad esempio, all'Austria che vi ha fatto ricorso per porre un limite al «big influx of persons seeking international protection, all borders, focus on land borders with Italy, Hungary, Slovenia and Slovakia»[27].

Un caso emblematico è quello d'Oltralpe. La Francia ha sospeso lo spazio Schengen in maniera quasi sistematica a seguito della dichiarazione dello stato di emergenza emesso subito dopo gli attentati di Parigi, avvenuti la sera del 13 novembre 2015[28], per poi continuare con le proroghe in ragione dell'arrivo massiccio dei migranti, del rischio pandemico[29] e, dal 2022, della guerra tra Russia e Ucraina[30]. Questa prassi è stata oggetto di un acceso confronto tra la Corte di Giustizia dell'UE e il *Conseil d'État*: la prima, infatti, in una decisione del 26 aprile del 2022, ha precisato che in base all'art. 25, par. 4, del Codice la sospensione della libera circolazione non può essere disposta per un tempo superiore alla durata massima totale di sei mesi, salvo che «sussista una nuova minaccia che giustifichi una nuova applicazione dei periodi previsti a detto articolo»[31]. Il 27 luglio dello stesso anno, però, il *Conseil d'État* convalida ancora una volta la proroga del ripristino dei controlli alle frontiere interne disposto da parte del Governo francese senza

frontiere interne. La relazione contiene un elenco di tutte le decisioni di ripristino del controllo di frontiera alle frontiere interne adottate nell'anno di riferimento».

[25] G. Fiengo, *Le misure di contenimento della diffusione del COVID-19: la sospensione dell'accordo di Schengen*, in *DPCE online*, OsservatorioCovid19, 29 marzo 2020, e A. Candido, Necessitas non habet legem*? Pandemia e limiti alla libertà di circolazione*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2/2020, pp. 376-378.

[26] In merito si rinvia a M. Borraccetti, *Schengen o dell'Unione europea: rafforzamento o dissolvimento?*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2016, pp. 127-129, e F. Ippolito, *La "tragedia" delle frontiere europee*, in *European Papers*, n. 1/2016, *European Forum, Insight of 9 May 2016*, pp. 653-664.

[27] Questo come gli ulteriori dati in merito agli Stati che hanno fatto ricorso alle procedure di cui agli artt. 25 e 28 e ss. del Codice è indicata nel documento EU, *Member States' notifications of the temporary reintroduction of border control at internal borders pursuant to Article 25 and 28 et seq. of the Schengen Borders Code*, cit.

[28] I controlli alle frontiere sono stati reintrodotti dal 14.12.2015 al 26.05.2016, per poi essere prorogati nuovamente dal 27.05.2016 al 26.07.2016 in ragione del *Tour de France* e dell'EURO 2016; dal 26.07.2016 al 26.01.2017 successivamente all'attentato di Nizza; dal 27.01.2017 al 15.07.2017, dal 16.07.2017 al 31.10.2017, dall'1.11.2017 al 30.04.2018, dal 30.04.2018 al 30.10.2018, dall'1.11.2018 al 30.04.2019, dall'1.05.2019 al 31.10.2019 per il persistente pericolo terroristico al quale, dal 2018, si aggiunge il massiccio arrivo di migranti.

[29] Dal 31.10.2019 al 30.04.2020, dall'1.05.2020 al 31.10.2020, dall'1.11.2020 al 30.04.2021, dall'1.05.2021 al 31.10.2021, dall'1.11.2021 al 30.04.2022, dall'1.05.2022 al 31.10.2022, dall'1.05.2023 al 31.10.2023, dall'1.11.2023 al 30.04.2024.

[30] Dall'1.11.2022 al 30.04.2023.

[31] CGUE, Sentenza della Corte (Grande Sezione) del 26 aprile 2022 (domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dal Landesverwaltungsgericht Steiermark - Austria) – *NW / Landespolizeidirektion Steiermark* (C-368/20), *Bezirkshauptmannschaft Leibnitz* (C-369/20), ECLI:EU:C:2022:298.

porvi alla base una *nuova minaccia*. Così l'interpretazione fornita dalla CGUE è rimasta lettera morta.

4. *Alcuni rilievi critici*. - Alla luce del quadro appena delineato, la decisione del Governo italiano desta qualche perplessità. L'Italia, infatti, ha fatto ricorso ad una procedura che presuppone un carattere di urgenza che in questo caso non sembra configurarsi[32]. Non solo. La sospensione della libera circolazione tra Italia e Slovenia solleva una certa preoccupazione rispetto alla possibilità che i controlli proseguano ben oltre il limite di due mesi[33]. Si nota, infatti, che la reintroduzione degli accertamenti alla frontiera si colloca all'interno di una politica più ampia di implementazione della cooperazione tra la polizia italiana e slovena[34]. Non bisogna dimenticare che, ancor prima della chiusura dei confini, si è assistito alla creazione di "muri invisibili" attraverso l'applicazione della procedura di riammissione attuata al confine orientale italiano e la conseguente prassi dei respingimenti a catena (dall'Italia alla Slovenia e dalla Slovenia alla Croazia)[35].

[32] Nonostante il numero di arrivi sia aumentato negli ultimi anni, nel sito dell'Agenzia Frontex si legge che il «Central Mediterranean remains the most active route into the EU this year, with more than 131 600 detections reported by national authorities in the first three quarters of 2023. This is the highest total on this route for this period since 2016. […]. During the January-September period, the Western Balkan route, the second most active route with more than 81 800 detections, saw a decline of 23%, in large part due to tighter visa policies». Per maggiori dettagli si rinvia al link: https://www.frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/arrivals-in-the-central-mediterranean-slow-in-september-o9Qe64 (consultato il 12.11.2023).

[33] È quanto emerge dall'audizione del Ministro dell'Interno Piantedosi al Comitato parlamentare Schengen del 7.11.2023, reperibile al seguente link https://www.interno.gov.it/it/notizie/comitato-parlamentare-schengen-audizione-ministro-piantedosi (consultato il 13.11.2023), e dalle dichiarazioni congiunte del Presidente del Consiglio Meloni dopo l'incontro con il Primo Ministro sloveno del 14.11.2023, reperibile al seguente link https://www.rainews.it/articoli/2023/11/italia-slovenia-meloni-consapevoli-di-disagi-da-stop-schengen-speriamo-ripristinarla-presto-014ca391-71c6-4623-8492-20326dc78741.html (consultato il 16.11.2023). La premier italiana ha infatti manifestato l'esigenza di ripristinare Schengen «appena vi saranno le condizioni» poiché «è fondamentale continuare a lavorare sulla dimensione esterna dei confini per proteggere quelli interni».

[34] Nel 2007 è stato siglato a Lubiana un "Accordo tra il Governo della Repubblica italiana e il Governo della Repubblica di Slovenia sulla cooperazione transfrontaliera di polizia", ratificato nel 2011. La volontà di intensificare la cooperazione transfrontaliera di polizia è esplicitata alla riunione trilaterale, tenuta il 2 novembre 2023, presso la Prefettura di Trieste, tra il Ministro degli Interni Piantedosi e i suoi omologhi sloveno e croato (si v. l'audizione del Ministro dell'Interno Piantedosi al Comitato parlamentare Schengen, cit.).

[35] Le previsioni finalizzate a favorire la riammissione sul territorio dei due Stati sia di cittadini di uno dei due Stati contraenti, sia cittadini di Stati terzi sono contenute nell'"Accordo bilaterale Italia-Slovenia per la riammissione delle persone alla frontiera", firmato a Roma il 3 settembre 1996. Le riammissioni sono compatibili con l'art. 22 del Codice nella misura in cui sono fatte rientrare nei controlli di polizia a norma dell'art. 23, lett. a): «L'assenza del controllo di frontiera alle frontiere interne non pregiudica: a) l'esercizio delle competenze di polizia da parte delle autorità competenti degli Stati membri in forza della legislazione nazionale, *nella misura in cui l'esercizio di queste competenze non abbia effetto equivalente alle verifiche di frontiera*; ciò vale anche nelle zone di frontiera. Ai sensi della prima frase, tale esercizio delle competenze di polizia può non essere considerato equivalente, in particolare, all'esercizio delle verifiche di frontiera quando le misure di polizia: i) non hanno come obiettivo il controllo di frontiera; ii) si basano su informazioni e l'esperienza generali di polizia quanto a possibili minacce per la sicurezza pubblica e sono volte, in particolare, alla lotta contro la criminalità transfrontaliera; iii) sono ideate ed eseguite in maniera chiaramente distinta dalle verifiche sistematiche sulle persone alle frontiere esterne; iv) sono effettuate sulla base di verifiche a campione; b) il controllo di sicurezza sulle persone effettuato nei porti».

Come denunciato da gran parte della dottrina[36] e delle associazioni operanti nel settore[37], le riammissioni informali, che nei fatti assumono la natura di respingimenti, comportano plurime lesioni dei diritti sanciti a livello internazionale, unionale e costituzionale. Di fronte alla negazione dell'accesso al territorio per coloro che intendono presentare la domanda di protezione internazionale e data l'informalità della procedura di riammissione/respingimento, in particolare, si rileva la violazione sia del diritto di asilo sancito in *primis* dall'art. 10, comma 3, della Costituzione italiana, sia del diritto ad un ricorso effettivo stabilito dall'art. 13 della CEDU[38]. Queste, come altre violazioni, sono state accertate dalla Corte EDU[39] e dalla giurisprudenza ordinaria interna. Si ricorda in merito la recente ordinanza del Tribunale di Roma del 9 maggio 2023 che, nel confermare quanto già affermato nella decisione del 18 gennaio 2021[40], dichiara l'illegittimità delle riammissioni per le seguenti ragioni: la mancata previa emanazione di un provvedimento amministrativo motivato e la violazione del diritto a chiedere protezione internazionale, a non subire trattamenti inumani e degradanti e a non essere inviati verso luoghi dove si corra il rischio di subire tali pratiche[41]. In altre parole, non si contesta la prerogativa statale di respingere coloro che siano sprovvisti di permesso all'ingresso e di espellere chi non

[36] Per un esame attento dei profili di illegittimità delle riammissioni informali, si rinvia, tra i molti contributi, a quelli di A. Di Pascale, *Riammissioni informali e violazione del diritto di asilo*, in *Questione Giustizia*, 9 febbraio 2021; M. Sardo, *Respingimenti a catena e tutela cautelare del diritto d'asilo. Le ordinanze del Tribunale di Roma sulle 'riammissioni informali' in Slovenia*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, n. 3/2021, pp. 723-733; M. Astuti, C. Bove, A. Brambilla, A. Lici, E.S. Rizzi, U. Stege, I. Stojanova, *«Per quanto voi vi crediate assolti siete per sempre coinvolti». I diritti umani fondamentali alla prova delle frontiere interne ed esterne dell'Unione europea*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, n. 1/2022, pp. 1-49; E. Pistoia, *Verso la riforma del Codice Frontiere Schengen: Le frontiere interne alla prova della nuova centralità delle riammissioni informali*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, n. 3/2023, pp. 38-68; C. Cardinali, *Riflessioni sulla illegittimità delle riammissioni informali in Slovenia alla luce di una loro possibile riattivazione*, in *Questione Giustizia*, 25 gennaio 2023.

[37] Si riportano solo alcune delle molte denunce effettuate: RiVolti ai Balcani, *La rotta balcanica - I migranti senza diritti nel cuore dell'Europa*, febbraio 2021, reperibile al seguente link: https://www.rivoltiaibalcani.org/la-rotta-balcanica/ (consultato il 14.11.2023); Amnesty International, *"Rotta balcanica": migranti e richiedenti asilo abbandonati e vittime di respingimenti illegali, la nostra denuncia*, 13 gennaio 2023, reperibile al seguente link: https://www.amnesty.it/rotta-balcanica-migranti-e-richiedenti-asilo-abbandonati-e-vittime-di-respingimenti-illegali-la-nostra-denuncia/ (consultato il 14.11.2023); ASGI, *Rotta balcanica, prove e testimonianze confermano le riammissioni a catena. Condanna al risarcimento del danno per il Ministero*, 5 luglio 2023, reperibile al seguente link: https://www.asgi.it/notizie/rotta-balcanica-riammissioni-a-catena-condannato-il-ministero-risarcimento/ (consultato il 14.11.2023); BVMN, *Balkan Regional Report – September 2023*, 6 novembre 2023, reperibile al seguente link: https://borderviolence.eu/reports/balkan-regional-report-september-2023/ (consultato il 14.11.2023).

[38] Inoltre, si rileva la violazione di tre articoli del Codice frontiere Schengen: l'art. 3 in base al quale il Codice si applica a «chiunque attraversi le frontiere interne o esterne di uno Stato membro, senza pregiudizio: [….] b) dei diritti dei rifugiati e di coloro che richiedono protezione internazionale, in particolare per quanto concerne il non respingimento»; l'art. 4, il quale impone agli Stati di agire «nel pieno rispetto del pertinente diritto unionale, compresa la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea («Carta»), del pertinente diritto internazionale, compresa la convenzione relativa allo status dei rifugiati firmata a Ginevra il 28 luglio 1951 («convenzione di Ginevra»), degli obblighi inerenti all'accesso alla protezione internazionale, in particolare il principio di non-refoulement (non respingimento), e dei diritti fondamentali. Conformemente ai principi generali del diritto unionale, le decisioni adottate ai sensi del presente regolamento devono essere adottate su base individuale»; l'art. 14, par. 2 e par. 3, del Codice, secondo il quale «2. Il respingimento può essere disposto solo con un provvedimento motivato che ne indichi le ragioni precise. Il provvedimento è adottato da un'autorità competente secondo la legislazione nazionale ed è d'applicazione immediata. […]» e «3. Le persone respinte hanno il diritto di presentare ricorso. I ricorsi sono disciplinati conformemente alla legislazione nazionale. Al cittadino di paese terzo sono altresì consegnate indicazioni scritte riguardanti punti di contatto in grado di fornire informazioni su rappresentanti competenti ad agire per conto del cittadino di paese terzo a norma della legislazione nazionale».

[39] Cfr. Corte EDU, *Sharifi e altri c. Italia e Grecia*, 21 ottobre 2014; *Tarakhel c. Svizzera*, 4 novembre 2014; *Ilias e Ahmed c. Ungheria*, 14 marzo 2017; *N.D. e N.T. c. Spagna [GC]*, 13 Febbraio 2020.

[40] Tribunale ordinario di Roma, ord. n. 56420/2020, 18 gennaio 2021.

[41] Tribunale ordinario di Roma, ord. n. 3938/2022, 9 maggio 2023.

ha titolo per rimanere sul territorio nazionale[42]. Questa legittima espressione della sovranità statale, però, trova un limite insuperabile nel rispetto dei diritti fondamentali[43].

In conclusione, sembra che il ricorso alla procedura di cui all'art. 28 del Codice non abbia fatto altro che rendere ufficiale ciò che informalmente avveniva da diversi anni attraverso le procedure di riammissione. Si ha l'impressione che la misura potrebbe non essere solo un "manifesto" delle intenzioni governative, dichiarate altresì con l'introduzione di una nuova "procedura accelerata di frontiera"[44]. Nel caso di una sua ulteriore proroga e/o di una sistematizzazione mediante la cooperazione transfrontaliera di polizia, essa potrebbe produrre degli effetti analoghi a quelli che hanno portato alle due decisioni del Tribunale di Roma[45].

Novembre 2023

[42] Cfr. Corte EDU, *Abdulaziz e al c. Regno Unito*, 28 maggio 1985, § 67; *Bonjulifa c. Francia*, 21 ottobre 1997, § 42.

[43] Cfr. Corte EDU, *Soering c. Regno Unito*, 7 luglio 1989, § 87; *Hirsi c. Italia*, 23 febbraio 2012.

[44] La procedura è introdotta dall'art. 7-*bis* del d.l. n. 20 del 2023, recante "Disposizioni urgenti in materia di flussi di ingresso legale dei lavoratori stranieri e di prevenzione e contrasto all'immigrazione irregolare", coordinato con la legge di conversione n. 50 del 2023 (il c.d. "Decreto Cutro").

[45] In effetti, i recenti dati, riportati dal Ministro Piantedosi durante l'audizione al Comitato parlamentare Schengen del 7 novembre, sembrano avvalorare questo timore: in questi giorni oltre duecento persone sono state "respinte" al confine italo-sloveno, peraltro senza che sia chiarito mediante quale procedura.

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

Il nuovo cantiere sulle riforme dei Trattati europei: quello che non ho trovato

Laura Montanari
Professore ordinario di Diritto pubblico comparato, Università degli Studi di Udine

1. *Premessa.* – Come ricordato nel contributo di Pietro Gargiulo pubblicato sullo scorso numero dell'*Osservatorio*, si è riaperto il dibattito sul futuro dell'Unione[1]. La prospettiva delle elezioni del Parlamento europeo, che si terranno a giugno del prossimo anno, costituisce certamente un fattore di rilievo, ma non si deve dimenticare che nel maggio 2022 si è conclusa la Conferenza sul futuro dell'Europa, con la presentazione nella relazione finale di proposte e misure che le Istituzioni si sono impegnate a valutare[2]. Sono diversi i documenti che avanzano ipotesi sulla riforma dei Trattati o, più in generale, sulle prospettive di sviluppo del processo di integrazione. Non è possibile prenderli in esame tutti, in questa sede mi limiterò a svolgere alcune considerazioni a partire, principalmente, dalla "Risoluzione del Parlamento europeo del 22 novembre 2023 sui progetti del Parlamento europeo intesi a modificare i trattati" e dal testo elaborato da un Gruppo di lavoro franco-tedesco dal titolo "Sailing on High Seas: Reforming and Enlarging the EU for the 21st Century"[3].

Sono già stati pubblicati contributi che commentano le diverse ipotesi di riforma, soprattutto con riferimento ai profili del funzionamento delle Istituzioni e del rafforzamento del principio democratico, ma molti sono gli aspetti che si potrebbero prendere in considerazione, dagli interventi finalizzati a meglio definire il ruolo internazionale dell'Unione a quelli sulle politiche[4]. Tuttavia, voglio dedicare questo breve

[1] P. Gargiulo, *Riflessioni sul futuro dell'integrazione europea tra "passato e presente"*, Novembre 2023, reperibile online https://www.osorin.it/uploads/model_4/.files/149_item_2.pdf?v=1701256284.

[2] V. al riguardo le indicazioni sul sito della Commissione europea all'indirizzo https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/new-push-european-democracy/conference-future-europe_it.

[3] Risoluzione del Parlamento europeo del 22 novembre 2023 sui progetti del Parlamento europeo intesi a modificare i trattati (2022/2051(INL)) reperibile online https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2023-0427_IT.html#top e *Sailing on High Seas: Reforming and Enlarging the EU for the 21st Century*, Report of the Franco-German Working Group on EU Institutional Reform, Paris-Berlin, 18 September 2023, reperibile online https://institutdelors.eu/wp-content/uploads/2020/11/Paper-EU-reform.pdf.

Tra gi altri documenti si possono citare *The European Union at the time of the New Cold War: A Manifesto*, presentato il 4 ottobre 2023 in vista delle prossime elezioni da un gruppo di eminenti personalità politiche ed accademiche, reperibile online https://europemanifesto202.wixsite.com/europe-manifesto; *The Granada declaration*, adottata al termine della riunione informale dei capi di Stato e di governo che si è svolta a Granada il 6 ottobre 2023, reperibile online https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/european-council/2023/10/06/ e *2023 State of the Union Address by President von der Leyen*, reperibile online https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech_23_4426.

[4] Oltre al contributo di Pietro Gargiulo citato alla nota 1, v. A. Miglio, *Riforme e allargamento dell'Unione europea: verso un'integrazione differenziata?*, Centro Studi sul Federalismo, Commento n. 273 – 25 settembre 2023, reperibile online https://www.csfederalismo.it/it/pubblicazioni/commenti/riforme-e-allargamento-dell-unione-europea-verso-una-integrazione-differenziata; A. Padoa Schioppa, *Il documento franco-tedesco sulle riforme dell'Unione europea*, Centro Studi sul Federalismo, Policy Paper, Ottobre 2023, n. 58, reperibile online https://www.csfederalismo.it/images/2023/Policypaper/PP_CSF_APadoaSchioppa__Franco-German_Report.pdf; A. Profeta, *Il progetto di riforma dei trattati europei: cambiare "tutto" affinché "nulla" cambi. Sailing on High Seas: Reforming and Enlarging the EU for the 21st Century*, in *Diritti comparati*, 23 novembre 2023, reperibile online https://www.dirittocomparati.it/bozza-automatica-221/.

intervento a "quello che non ho trovato" leggendo i documenti prima citati. In particolare, si tratta di tre tematiche che mi aspettavo assumessero un ruolo diverso in questa fase del processo di integrazione: la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea; la cittadinanza europea e l'allargamento.

2. *La grande assente: la Carta dei diritti fondamentali*. – Nei considerando della Risoluzione del Parlamento, come nel progetto di relazione formulato dalla Commissione per gli affari costituzionali del 22 agosto 2023[5], tra le diverse ragioni che rendono non più rinviabile la riforma dei Trattati europei non si trova alcun cenno alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione, che dopo Lisbona ha assunto carattere vincolante, collocandosi allo stesso livello dei Trattati, pur senza essere incorporata negli stessi[6].

Questo testimonia, a mio parere, il ruolo limitato riconosciuto alla Carta dei diritti fondamentali, il *bill of rights* dell'Unione europea, che sembra non avere alcuna forza trasformativa. Nella prospettiva costituzionalistica, il binomio tutela dei diritti/divisione dei poteri esprime sin dall'art. 16 della Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino del 1789 il contenuto essenziale di una Costituzione. Del resto, dopo la proclamazione della Carta a Nizza nel 2000 si era avviato il processo per l'adozione del Trattato costituzionale. La sua bocciatura, a seguito dei referendum francese e olandese del 2005, ma ancor prima le sue modalità di scrittura, con l'incorporazione di tutto il diritto anche materiale dell'UE, hanno messo in luce l'incapacità dell'Unione, che permane ancora oggi, di arrivare ad una riforma che dia corpo anche sul piano formale alla possibile evoluzione costituzionale dell'organizzazione sovranazionale.

Si tratta di un passaggio che implicherebbe necessariamente una riflessione generale sulla struttura che il sistema si propone di assumere, che a mio parere dovrebbe essere federale, ben diversa da quella a più velocità (a cerchi concentrici) che viene delineata nel documento franco-tedesco. Del resto, il termine "federale" non si trova in tale testo, né in altri diffusi in questa fase, come ad esempio la "Granada declaration"[7].

Tornando all'attività del Parlamento, una riflessione sul ruolo della Carta – e, come vedremo, sulla cittadinanza europea – si trova nel Parere della Commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni che accompagna la Relazione sulle proposte del

[5] Commissione per gli affari costituzionali, *Progetto di relazione sulle proposte del Parlamento europeo per quanto riguarda la modifica dei Trattati* (2022/2051(INL)) Relatori: Guy Verhofstadt, Sven Simon, Gabriele Bischoff, Daniel Freund, Helmut Scholz, 22 agosto 2023, reperibile online https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/plmrep/COMMITTEES/AFCO/PR/2023/09-14/1276737IT.pdf.

[6] Com'è noto, il primo comma dell'art. 6 del TUE stabilisce che «1. L'Unione riconosce i diritti, le libertà e i principi sanciti nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea del 7 dicembre 2000, adattata il 12 dicembre 2007 a Strasburgo, che ha lo stesso valore giuridico dei trattati. Le disposizioni della Carta non estendono in alcun modo le competenze dell'Unione definite nei trattati. I diritti, le libertà e i principi della Carta sono interpretati in conformità delle disposizioni generali del titolo VII della Carta che disciplinano la sua interpretazione e applicazione e tenendo in debito conto le spiegazioni cui si fa riferimento nella Carta, che indicano le fonti di tali disposizioni».

[7] Alla fine della Dichiarazione, dopo aver analizzato gli interventi necessari per l'allargamento, si legge che «This will make the EU stronger and will enhance European sovereignty». Nel Manifesto *The European Union at the time of the New Cold War* l'esigenza di rafforzare i poteri dell'UE si dovrebbe tradurre in un «gradual and pragmatic federalism», di cui si individuano alcuni elementi essenziali (in contrapposizione a un «fast-forwarding to an unrealistic European federation»).

Parlamento europeo per quanto riguarda la modifica dei Trattati nella versione del 7 novembre 2023 [8] . Innanzitutto viene chiesta «l'inclusione della Carta dei diritti fondamentali come secondo capo del trattato sull'Unione europea, affinché i diritti e le libertà fondamentali occupino un ruolo più importante nei trattati istitutivi» (punto 8), nonché – richiamando le sollecitazioni emerse nei lavori della Conferenza sul futuro dell'Europa – una modifica dell'art. 51, par. 1, relativo all'ambito di applicazione della Carta, «in modo da stabilire che i diritti riconosciuti dalla Carta dovrebbero proteggere le persone tutte le volte che gli Stati membri agiscono nell'ambito di una competenza dell'Unione, esclusiva o concorrente, anche se tale competenza non è ancora stata esercitata dall'Unione» (punto 9).

Merita di essere ricordato che ormai dieci anni fa – in un intervento del 2013 dedicato al principio di *rule of law* – Viviane Reding (allora vicepresidente della Commissione europea) aveva avanzato una proposta ben più coraggiosa, affermando che «A very ambitious Treaty amendment – which I would personally favour for the next round of Treaty change – would be abolishing Article 51 of our Charter of Fundamental Rights, so as to make all fundamental rights directly applicable in the Member States, including the right to effective judicial review (Article 47 of the Charter)»[9]. Una proposta che la stessa Reding definiva «a very big federalising step».

Le richieste della Commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni, in ogni caso, non trovano riscontro nelle proposte di emendamento dei Trattati, che si limitano all'inserimento in alcuni articoli, come ad esempio l'art. 151 in materia di diritti sociali, di un riferimento anche alla Carta. Ben poco rispetto al ruolo che ci si potrebbe aspettare dal *bill of rights* dell'Unione nel momento in cui si vuole avviare una revisione significativa dei Trattati. Separati da una riflessione complessiva, gli interventi di riforma della struttura e del funzionamento delle istituzioni appaiono dettati soprattutto da ragioni pratiche, per superare le regole (es. in relazione alle maggioranze richieste per le decisioni) che oggi rallentano o impediscono il funzionamento del sistema.

È certamente importante il rilievo riconosciuto ai valori di cui all'art. 2 TUE, e in particolare al principio di *rule of law*, che costituiscono anche uno dei tre profili affrontati nel documento franco-tedesco; rilievo che si traduce, ad esempio, nella proposta di revisione dell'art. 7 TUE; tuttavia, un catalogo di diritti ha maggiore concretezza e impatto nella vita delle persone. Stupisce, dunque, che in questa fase non costituisca uno dei punti di riferimento nella riflessione in atto. Non si deve dimenticare, per quanto riguarda il caso italiano, che proprio rispetto al ruolo della Carta dei diritti fondamentali la Corte costituzionale è recentemente intervenuta per precisare i rapporti con la Corte di giustizia e i giudici comuni, che com'è noto sono anche giudici europei. Ma su questi aspetti tornerò nelle considerazioni conclusive.

[8] Il testo è reperibile online https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2023-0337_IT.html.

[9] V. Reding, *The EU and the Rule of Law – What next?*, 4 settembre 2013, reperibile online https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_13_677.

3. *La difficile (impossibile?) evoluzione della cittadinanza europea.* – Come la Carta dei diritti, anche la cittadinanza europea non trova uno spazio significativo nei documenti oggetto di analisi. Non è considerata nel rapporto franco-tedesco[10], mentre vi sono alcuni cenni nella proposta di riforma dei Trattati, da cui emergono però tutte le difficoltà che l'Unione incontra quando affronta temi considerati essenziali per la sovranità nazionale come quello della cittadinanza.

La cittadinanza europea, com'è noto, è derivata da quella nazionale: sono cittadini europei i cittadini degli Stati membri, i quali sono liberi nello stabilire le regole di attribuzione della (propria) cittadinanza[11]. Per altro aspetto, i diritti che discendono dalla cittadinanza europea sono poca cosa se raffrontati con quelli riconosciuti a livello nazionale; anche la Carta dei diritti fondamentali, pur prevedendo un capo specificamente dedicato alla cittadinanza, ha introdotto limitate innovazioni[12]. Tuttavia, proprio la riflessione sulla cittadinanza europea potrebbe offrire spunti importanti nella prospettiva di un avanzamento del processo di integrazione. La libertà di circolazione e soggiorno dei cittadini europei, i limiti alla loro espulsione sono suscettibili di offrire una dimensione unitaria del territorio dell'Unione e delle sue frontiere esterne che meriterebbe di essere valorizzata[13]. È vero che in questa fase storica ragioni di sicurezza hanno indotto molti Stati a reintrodurre i controlli alle frontiere interne, ma questo non dovrebbe condizionare le scelte di carattere generale che ci si propone di fare per rilanciare il processo di integrazione europea.

Tornando al rilievo accordato alla cittadinanza nella Risoluzione del Parlamento, merita di essere richiamata una proposta che nella versione presentata dalla Commissione per gli affari costituzionali il 7 novembre 2023 era presente nel titolo dedicato alla "Migrazione" e che viene meno in quella approvata dal Parlamento europeo il successivo 22 novembre. In particolare, al punto 35 si leggeva che «[il Parlamento] *chiede l'adozione di norme minime comuni per l'acquisizione della cittadinanza dell'Unione da parte di cittadini dei paesi terzi*, nonché di norme comuni per i visti e i permessi di soggiorno di lunga durata, al fine di prevenire la vendita e l'abuso della cittadinanza e della residenza» (corsivo aggiunto); nel testo finale rimane solo la seconda parte della frase finalizzata ad evitare le derive che si sono avute in alcuni Stati, come la concessione della cittadinanza

[10] In realtà, vi è un riferimento alla cittadinanza europea nella parte dedicata agli spazi di integrazione offerti agli Stati associati (nella definizione della struttura a cerchi concentrici): *Sailing on High Seas: Reforming and Enlarging the EU for the 21st Century*, cit., spec. p. 41.

[11] Ciò porta all'adozione di soluzioni anche significativamente differenziate, che si riverberano necessariamente a livello europeo e possono creare situazioni problematiche: v., tra gli altri, L. Montanari, *La cittadinanza in Europa: alcune riflessioni sugli sviluppi più recenti*, in *Rivista AIC*, vol. II/2012, 1-29; M. Savino (a cura di), *Oltre lo Ius Soli. La cittadinanza italiana in prospettiva comparata*, Napoli, 2014, e M. Dicosola, *Il diritto alla cittadinanza: problemi e prospettive*, Rimini, 2022.

[12] Si rinvia per un'analisi approfondita sul tema a P. Gargiulo (con la collaborazione di L. Montanari), *Le forme della cittadinanza. Tra cittadinanza europea e cittadinanza nazionale*, Roma, 2012; da ultimo A. Di Stasi, M.C. Baruffi, L. Panella (a cura di), *Cittadinanza europea e cittadinanza nazionale. Sviluppi normativi e approdi giurisprudenziali*, Napoli, 2023.

[13] Un ruolo fondamentale in questo ambito è svolto dalla Corte di giustizia, che già nella decisione *Grzelczyk* del 2001 definiva la cittadinanza europea come «status fondamentale dei cittadini degli Stati membri»: sent. 20 settembre 2001, causa 184/99, punto 31; ci si limita a richiamare la nota sentenza *Zambrano* (non a caso citata anche nel Parere della Commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni), dove si legge che l'art. 20 TFUE «osta a provvedimenti nazionali che abbiano l'effetto di privare i cittadini dell'Unione del godimento reale ed effettivo del nucleo essenziale dei diritti conferiti dal loro status di cittadini dell'Unione», nel caso il riferimento era all'allontanamento dal territorio dell'Unione: sent. 8 marzo 2011, causa C-34/09, punto 42.

nazionale (e quindi di quella europea) a chi opera un determinato investimento economico[14].

Era difficile comprendere il significato della formula «norme minime comuni per l'acquisizione della cittadinanza dell'Unione da parte di cittadini dei paesi terzi» nel momento in cui la cittadinanza europea rimane legata a quella nazionale: si volevano solo esplicitare le regole finalizzate ad impedire gli abusi? Ciò avrebbe comunque significato interferire in uno spazio riservato alle decisioni sovrane degli Stati. Queste problematiche si sono riverberate sulle proposte di emendamento presenti nei vari documenti: nel testo della Commissione per gli affari costituzionali del 22 agosto 2023 si ipotizza l'introduzione nell'art. 20 del TFUE di un comma 2 bis così formulato: «Il Consiglio e il Parlamento europeo, secondo le procedure legislative ordinarie, possono adottare disposizioni comuni sull'acquisizione e la perdita della cittadinanza dell'Unione da parte di cittadini di paesi terzi»; nella versione presentata al Parlamento il 7 novembre 2023 la formulazione è invece la seguente: «Il Parlamento europeo e il Consiglio possono adottare, secondo la procedura legislativa ordinaria, disposizioni comuni per impedire la vendita di passaporti o altri abusi riguardanti l'acquisizione e la perdita della cittadinanza dell'Unione da parte di cittadini di paesi terzi, *al fine di ravvicinare le condizioni alle quali tale cittadinanza può essere acquisita*» (corsivo aggiunto), formulazione che rimane anche nella Risoluzione approvata il 22 novembre 2023[15].

Si sono richiamati questi passaggi per evidenziare come l'intervento relativo alla cittadinanza europea risulti finalizzato essenzialmente a limitare gli abusi da parte degli Stati e non invece a cercare individuare un criterio e, prima ancora, un obiettivo condiviso, in relazione all'attribuzione della cittadinanza europea ai cittadini dei Paesi terzi, ovviamente – in questo momento – per il tramite dell'acquisizione di quella nazionale. Torna alla mente la proposta, avanzata nel 2000 dalla Commissione nella Comunicazione su *Una politica comunitaria dell'immigrazione*, di prevedere l'introduzione a livello europeo di una "cittadinanza civile", che avrebbero potuto acquisire i cittadini dei Paesi terzi legalmente soggiornati dopo un certo numero di anni e a cui si collegava un nucleo di diritti e di obblighi che li avrebbe posti in una posizione analoga a quella dei cittadini dei Paesi ospitanti. Uno strumento per favorire l'integrazione nella società di accoglienza in vista della successiva naturalizzazione[16]. Sembrava aprirsi, in quella fase, la possibilità di affrontare il tema dell'attribuzione della cittadinanza europea, proprio a partire dalla posizione dei cittadini dei Paesi terzi, valorizzando la residenza sul territorio dell'Unione.

---

[14] Il riferimento è al caso di Malta: v. F. Casolari, *AAA cittadinanza dell'Unione vendesi*, 10 marzo 2014, in Sidiblog, reperibile online http://www.sidiblog.org/2014/03/10/aaa-cittadinanza-dellunione-vendesi/.

[15] Merita di essere richiamata anche la proposta di modifica della lettera a) dell'art. 79, in materia di politica comune dell'immigrazione, che nella formulazione della Commissione per gli affari costituzionali, anche nella versione del 7 novembre, prevedeva l'adozione di misure relative a «condizioni ***minime per l'ingresso, il soggiorno*** e ***l'acquisizione della cittadinanza dell'Unione*** e norme ***minime*** sul rilascio da parte degli Stati membri di visti e di titoli di soggiorno di lunga durata, compresi quelli rilasciati a scopo di ricongiungimento familiare» (il grassetto nell'originale per indicare le modifiche), mentre nella Risoluzione del 22 novembre l'emendamento risulta così formulato: «condizioni ***minime per l'ingresso, il soggiorno*** e norme ***minime*** sul rilascio da parte degli Stati membri di visti e di titoli di soggiorno di lunga durata, compresi quelli rilasciati a scopo di ricongiungimento familiare» (il grassetto nell'originale per indicare le modifiche). Si conferma quindi l'obiettivo dell'intervento normativo in esame.

[16] Cfr. Comunicazione su *Una politica comunitaria dell'immigrazione*, COM(2000)757 def., del 20 novembre 2000, su cui P. Gargiulo (con la collaborazione di L. Montanari), *Le forme della cittadinanza. Tra cittadinanza europea e cittadinanza nazionale*, cit., 245 ss., e Id., *L'idea della cittadinanza civile*, in G. Caggiano (a cura di), *I percorsi giuridici per l'integrazione*, Torino, 2014, 103 ss.

Si trattava di ipotesi emerse dopo il Consiglio europeo di Tampere dell'ottobre 1999, in una fase profondamente diversa del processo di integrazione. La prospettiva del grande all'allargamento ad Est aveva portato l'Unione a riflettere sulla sua identità, con la scrittura della Carta dei diritti fondamentali e del Trattato costituzionale. Vicende esterne ed interne, quali il terrorismo internazionale e la crisi economica, avrebbero in pochi anni interrotto questo cammino, facendo sparire i riferimenti alla cittadinanza civile dai documenti europei.

Neppure un'eco di tutto ciò si ritrova nel testo proposto dalla Commissione affari costituzionali, comunque ulteriormente limitato in sede di approvazione della Risoluzione il 22 novembre. Anche in questo caso, però, va richiamato il parere della Commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni che offriva interessanti sollecitazioni. Per un primo aspetto metteva in evidenza la relazione tra valori e diritti cui si è fatto cenno nel paragrafo precedente, chiedendo «l'elaborazione di uno statuto della cittadinanza europea che preveda diritti e libertà specifici per i cittadini, il che renderebbe i valori e i diritti europei più tangibili per i cittadini dell'Unione» (punto 10). Per un secondo aspetto, in relazione alla posizione dei cittadini dei Paesi terzi, tenuto conto del carattere derivato della cittadinanza europea, proponeva «una revisione dell'articolo 20 TFUE introducendo un nuovo [paragrafo 20,] paragrafo 2 bis, secondo cui, fatta salva la competenza degli Stati membri a concedere la cittadinanza, il godimento dei diritti di cui all'articolo 20, paragrafo 2, dovrebbe essere esteso ai cittadini di paesi terzi residenti nel territorio dell'UE, compresi i cittadini di paesi terzi con status di soggiornante di lungo periodo dell'UE» (punto 11)[17]. In questo modo non si toccavano i profili dell'attribuzione della cittadinanza europea, scelta che avrebbe certamente suscitato la reazione degli Stati, ma se ne rafforzava comunque l'autonomia, nel momento in cui il godimento dei diritti ad essa collegati veniva deciso dall'Unione stessa. Come si è visto, nessuna di queste ipotesi è stata accolta negli emendamenti contenuti nella Risoluzione del Parlamento.

4. *Un momento storico per l'allargamento.* – L'ultimo tema che voglio affrontare è quello dell'allargamento. La prospettiva è solo in parte diversa da quella sviluppata nei paragrafi precedenti, nel senso che si tratta di una questione affrontata nei documenti presi in esame, che anzi costituisce uno dei tre obiettivi del documento franco-tedesco: «getting the EU enlargement ready». Dunque, cosa non ho trovato? Prendo spunto in questo caso da una frase presente nell'introduzione della *2023 Communication on EU Enlargement Policy* del 9 novembre 2023, secondo cui «Today, the Western Balkans, Türkiye, Ukraine, Moldova and Georgia have a **historic window of opportunity** to strongly bind their future to the European Union» (grassetto nell'originale)[18].

Le mie considerazioni riguardano in particolare i Paesi dei Balcani occidentali. Non è possibile in questa sede richiamare il complesso processo di transizione e di

[17] Venivano poi stigmatizzati, anche nel parere della Commissione, gli abusi con la richiesta «che i trattati vietino i programmi per la concessione della cittadinanza in cambio di investimenti, in virtù dei quali la cittadinanza nazionale, insieme alla cittadinanza dell'UE, è offerta a cittadini di paesi terzi in cambio di considerazioni principalmente finanziarie» (punto 11).

[18] Comunicazione della Commissione dell'8 novembre 2023, *2023 Communication on EU Enlargement Policy*, COM(2023) 690 fin.

avvicinamento all'Unione europea dei Paesi nati dalla dissoluzione della Jugoslavia socialista (cui si aggiunge l'Albania), ma mi colpisce questa affermazione a distanza di vent'anni del Consiglio di Salonicco[19]. Com'è noto nel giugno del 2003, al Vertice di Salonicco, venne approvata l'Agenda per i Balcani occidentali. Nelle Conclusioni della Presidenza del Consiglio europeo si affermava espressamente «la determinazione ad appoggiare appieno ed efficacemente la prospettiva europea dei Balcani occidentali, che diverranno parte integrante dell'UE una volta soddisfatti i criteri stabiliti»[20]. Posizione che veniva costantemente ribadita nei documenti successivi, anche se i passi concreti sono stati molto limitati, sia per ragioni interne ai singoli Paesi dell'area, sia per l'approccio dell'Unione[21]. La posizione dell'Unione europea rispetto alle vicende dei Balcani occidentali ha scontato gravemente le difficoltà, tutt'ora presenti, dovute all'assenza di una politica estera comune e di una capacità di intervento tempestivo e lungimirante. Ci sono Paesi candidati da molti anni, la Macedonia del Nord ad esempio sin dal 2005, altri che hanno ottenuto solo recentemente tale *status* come la Bosnia ed Erzegovina, condizionata dalla complessa situazione lasciata dalla guerra degli anni '90. Nonostante le difficoltà, la Commissione nella Comunicazione del 6 febbraio 2018 ipotizzava che Serbia e Montenegro sarebbero stati in grado di ottenere la *membership* nel 2025[22].

Cosa è cambiato oggi? È cambiato il quadro geopolitico. L'invasione russa dell'Ucraina, la scelta di attribuire all'Ucraina e alla Moldavia lo *status* di Paesi candidati non poteva non imporre l'inserimento tra gli elementi di riflessione sul futuro dell'Unione quello dell'allargamento, considerando anche la situazione dei Balcani occidentali. Ma quello che emerge dai documenti esaminati non migliora le prospettive dell'area. Al termine dei considerando che aprono la Risoluzione del Parlamento un punto è dedicato espressamente a questo tema ed è formulato nei seguenti termini: «prende atto del fatto che numerosi paesi dei Balcani occidentali si trovano in fasi diverse dei negoziati di adesione; si compiace che il 23 giugno 2022 l'Ucraina e la Moldova abbiano ottenuto lo status di paese candidato» (punto 2). Il rapporto franco-tedesco insiste sulla capacità di assorbimento da parte dell'Unione europea e ragiona su tempi lunghi, ipotizzando il 2030. Si fa riferimento a forme di integrazione differenziata, tema già presente nel dibattito

[19] Per quadro generale si rinvia a L. Montanari (a cura di), *L'allargamento dell'Unione europea e le transizioni costituzionali nei Balcani occidentali. Una raccolta di lezioni*, Napoli, 2022, nonché L. Montanari, R. Toniatti e J. Woelk (a cura di), *Il pluralismo nella transizione costituzionale dei Balcani: diritti e garanzie*, Trento, 2010.

[20] Cfr. Conclusioni della presidenza, Consiglio europeo di Salonicco, 18-20 giugno 2003, punto 40. Va ricordato che già nel novembre 2000, con la Dichiarazione finale del Vertice di Zagabria, prende ufficialmente avvio il Processo di stabilizzazione e associazione, che presuppone come prospettiva di fondo la piena integrazione dei Paesi dell'area nel sistema dell'Unione europea: la Dichiarazione finale del Vertice di Zagabria del 24 novembre 2000, nonché la Comunicazione della Commissione del 26 maggio 1999 sulla stabilizzazione e il processo di associazione dei Paesi dell'Europa sud-orientale, COM(1999) 235.

[21] Si possono richiamare, a titolo di esempio, le Conclusioni del Consiglio "Affari generali" del 25 marzo 2020 dove si legge che «Il Consiglio ribadisce l'inequivocabile sostegno dell'UE alla prospettiva europea dei Balcani occidentali»: cfr. il testo riportato nella nota del Segretariato generale del Consiglio, Bruxelles, 25 marzo 2020, Conclusioni del Consiglio su allargamento e processo di stabilizzazione ed associazione. Repubblica di Macedonia del Nord e Repubblica di Albania, spec. punto 2. Per una ricostruzione delle problematiche dell'area v. I. Ingravallo, *Considerazioni critiche sulle prospettive di ulteriore allargamento dell'Unione europea*, in AA.VV., *Temi e questioni di diritto dell'Unione europea*, Scritti offerti a Claudia Morviducci, Bari, 2019, 449 ss., e F. Deana, *L'allargamento dell'Unione europea nei Balcani occidentali: una strada oscura che conduce al nulla?*, in *rivista.eurojus.it*, reperibile online https://moodle2.units.it/pluginfile.php/475133/mod_resource/content/1/deana%20allargamento%20wb.pdf.

[22] Comunicazione della Commissione del 6 febbraio 2018, *Una prospettiva di allargamento credibile e un maggior impegno dell'UE per i Balcani occidentali*, COM(2018) 65 fin.

sull'allargamento[23], ma che in questo caso assume un rilievo addirittura più ampio, con l'idea dei cerchi concentrici che possono coinvolgere anche la posizione dei Paesi già membri.

Certo ci sono diverse proposte di emendamento che possono incidere positivamente sul processo di allargamento e sulla capacità dell'Unione di integrare i nuovi Paesi membri, come quelle relative alle maggioranze e agli strumenti di garanzia del rispetto dei valori fondamentali, anche dopo l'ingresso nell'organizzazione sovranazionale.

Cosa non trovo dunque? Non è qualcosa di tecnico, di giuridico, ma riguarda quello che definirei l'approccio, e in questo si collega ai primi due aspetti che ho affrontato. Mi pare che anche in questo caso prevalgano ragioni pratiche, non tanto quelle relative al funzionamento delle istituzioni europee, quanto quelle di carattere geopolitico, funzionali al collocamento dell'Unione nello scenario internazionale. Nella prospettiva di assumere un ruolo più forte nell'arena globale la presenza di un'enclave, come sono oggi i Balcani occidentali, in cui possono operare (e già operano) altri attori come la Russia e la Cina può essere "un problema da risolvere"[24].

5. *Conclusioni*. – Mi rendo conto che è strano aver cercato di commentare quello che mi pare assente nel confronto che sta prendendo avvio sul futuro dell'Unione europea. Tuttavia, vuole essere un modo per esprimere la preoccupazione per un avanzamento del processo di integrazione che non tenga in considerazione la cittadinanza europea, i diritti fondamentali e l'apertura a nuovi Stati come espressione dell'esigenza di uno slancio che vada oltre i tatticismi.

La reazione della Corte costituzionale italiana al ruolo che va assumendo a livello nazionale la Carta dei dritti fondamentali, finalizzata a rivendicare il controllo sulla tutela dei diritti, conferma che prendere sul serio la Carta implicherebbe una nuova visione dell'UE. In questa fase, per cercare di vedere – con l'ottimismo della volontà – il "bicchiere mezzo pieno", si può valorizzare il dialogo con la Corte di giustizia attivato attraverso l'uso del rinvio pregiudiziale da parte dei giudici costituzionali, che potrebbe concorrere alla costruzione di uno standard condiviso di tutela dei diritti a livello europeo. Anche rispetto al tema della cittadinanza europea si può sperare che continui l'opera della giurisprudenza della Corte di giustizia nel rafforzare la sua costruzione come «status fondamentale dei cittadini degli Stati membri»[25], nonostante il limitato seguito sul piano normativo.

Se si può immaginare, dunque, che anche in futuro sul tema dei diritti e della cittadinanza (ma anche della tutela dei valori e del principio di *rule of law*) i giudici europei – unendo sotto questa locuzione tutti i giudici nazionali e la Corte di giustizia –

[23] M. Milenković, *EU Enlargement Strategy 2020 – Paving the Way for Differentiated Integration?*, in questo *Osservatorio*, dicembre 2020, https://www.osorin.it/uploads/model_4/.files/54_item_2.pdf?v=1608022440.

[24] Del resto, sempre nella comunicazione del 2018 (*supra*, nota 22), la Commissione riconosceva rispetto ai Balcani occidentali che «il futuro della regione in quanto parte integrante dell'UE rientra nell'interesse politico, economico e di sicurezza dell'Unione» (*ivi*, 18).

[25] V. per i riferimenti *supra*, nota 13.

possano continuare a svolgere una funzione di garanzia capace di valorizzare la portata trasformativa dei diritti, più problematico rimane il tema dell'allargamento. Le note vicende che in Polonia ed Ungheria, ma non solo, stanno mettendo in discussione il rispetto del principio di *rule of law* rendono molto più cauti verso ulteriori aperture dell'Unione europea[26]. Nonostante ciò, credo che il nuovo processo di riforma dei Trattati non possa prescindere dalla continua riflessione sul disegno di Europa, su quella identità che si propone all'esterno, ma che va costruita innanzitutto all'interno, affinché il processo di integrazione possa continuare a svilupparsi e l'Unione sia veramente unita nella diversità e capace così di (voler) accogliere nuovi membri.

Dicembre 2023

[26] Vi è chi, come Ivan Ingravallo, è arrivato a ritenere l'allargamento del 2004, «con il senno di poi, un errore di metodo e di merito, considerato che proprio alcuni dei Paesi di quell'allargamento sono accusati di mettere a rischio i valori fondanti dell'UE»: *Considerazioni critiche sulle prospettive di ulteriore allargamento dell'Unione europea*, cit., p. 451.

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

I canali di ingresso legale per persone bisognose di protezione internazionale nelle politiche dell'UE

Mariano Manuel Bartiromo
Dottorando in Diritto internazionale-europeo-comparato, Università degli Studi di Salerno

1. *Le politiche restrittive in materia migratoria e la scarsa attenzione per i canali di ingresso legale delle persone bisognose di protezione internazionale*. - Di fronte alle sempre più ampie proporzioni assunte negli ultimi anni dai flussi migratori irregolari, in particolare quelli legati alle rotte del Mediterraneo centrale e alla rotta balcanica, le istituzioni europee hanno reagito prevalentemente in chiave di tutela della sicurezza degli Stati membri, ponendo in essere politiche di contenimento dei flussi (c.d. politiche del "non arrivo") e di contrasto dell'immigrazione irregolare. L'UE ha attuato in questo senso un processo di "esternalizzazione delle frontiere", attraverso il quale le procedure di controllo vengono trasferite nei Paesi di origine e di transito dei migranti, con l'attribuzione alle autorità di tali Paesi o ad organizzazioni internazionali del compito di gestire i flussi e impedire che i migranti irregolari raggiungano l'Europa[1]. Lo stesso orientamento è seguito anche dai singoli Stati membri, attraverso la stipulazione di accordi con i Paesi di transito, in forza dei quali questi ultimi si impegnano ad attuare misure di *pull-back* – respingimenti in mare, detenzione in centri di raccolta e rimpatri – ricevendo dai primi gli aiuti finanziari e logistici necessari[2].

Queste politiche restrittive incidono inevitabilmente anche sulla sorte delle persone bisognose di protezione internazionale, che affluiscono copiosamente tra i migranti in conseguenza del paradosso del diritto di asilo[3] nel diritto dell'UE: da un lato la richiesta di asilo è ancorata al principio della territorialità, in base al quale dev'essere presentata obbligatoriamente sul territorio degli Stati membri[4]; ma dall'altro non è definita alcuna

[1] Ne è esempio paradigmatico la dichiarazione UE-Turchia del 18 marzo 2016, che pianifica il rientro in Turchia dei migranti che avevano raggiunto le isole greche superando irregolarmente il confine turco, abilitando la Turchia all'adozione di «ogni misura per evitare la migrazione irregolare verso l'UE». Sui diversi profili critici di tale atto, v. M. GATTI, *La dichiarazione UE-Turchia sulla migrazione: un trattato concluso in violazione delle prerogative del Parlamento?*, in *Eurojus.it*, 11 aprile 2016, reperibile su https://rivista.eurojus.it/la-dichiarazione-ue-turchia-sulla-migrazione-un-trattato-concluso-in-violazione-delle-prerogative-del-parlamento/.

[2] In questo schema rientrano ad esempio gli accordi conclusi dall'Italia col Sudan (2016), col Niger (2017) e con la Libia (2017), alla cui stipulazione hanno concorso individui di oscura fama come, tra gli altri, l'ex presidente sudanese Al-Bashir, sul quale già da sette anni pendeva il mandato di cattura della Corte penale internazionale per crimini di guerra e contro l'umanità commessi nella guerra nel Darfur. Nel contesto di tale accordo, l'Italia ha successivamente partecipato all'addestramento del gruppo paramilitare delle *Rapid Support Forces* comandate dal generale Dagalo e da lui impiegate nel recente colpo di stato. V. la ricostruzione di A. MAZZEO, *Scontri in Sudan. Gradito anche all'Italia il capo miliziano Dagalo*, in *Pagine Estere*, 17 aprile 2023, disponibile su https://pagineesteri.it/2023/04/17/africa/scontri-in-sudan-gradito-anche-allitalia-il-capo-miliziano-dagalo/.

[3] Di per sé riconosciuto dall'art. 18 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE, d'ora in avanti Carta di Nizza.

[4] L'art. 3, parr. 1 e 2, della direttiva 2013/32/UE (direttiva "Procedure") stabilisce che «la presente direttiva si applica a tutte le domande di protezione internazionale presentate nel territorio, compreso alla frontiera, nelle acque territoriali o nelle zone di transito degli Stati membri» e «non si applica alle domande di asilo diplomatico o territoriale presentate presso le rappresentanze degli Stati membri». Identiche disposizioni sono riportate dall'art. 3, parr. 1 e 2, della direttiva 2013/33/UE (direttiva "Accoglienza") e l'art. 3, par. 1, del regolamento UE n. 604/2013 (regolamento "Dublino III") prevede che «gli Stati membri esaminano qualsiasi domanda di protezione internazionale presentata da un cittadino di un Paese terzo o da un apolide sul territorio di qualunque Stato membro, compreso alla frontiera e nelle zone di transito».

modalità attraverso la quale le persone intenzionate a presentarla possano raggiungere legalmente gli Stati membri. Anzi, nelle diverse normative in materia di protezione internazionale i «richiedenti asilo» sono definiti come coloro che (già) «hanno presentato una domanda di protezione»[5], presupponendo quindi che essi si trovino già sul territorio dell'Unione e lasciando al buio la fase del trasferimento. Ne discende che la maggior parte delle persone intenzionate a richiedere asilo raggiunge il territorio degli Stati membri attraverso percorsi illegali, affidandosi ad organizzazioni criminali e finendo così per entrare nei circuiti del traffico di migranti e della tratta di esseri umani, mettendo seriamente a repentaglio la propria vita durante il tragitto. Come riportato dal Parlamento europeo, si stima in proposito che «il 90% delle persone che hanno ottenuto il riconoscimento dello *status* di rifugiato o altro titolo di protezione internazionale sia entrato negli Stati membri con mezzi irregolari attraverso rotte potenzialmente mortali»[6]. Viene quindi riconosciuto un diritto, ma i relativi titolari non vengono messi nella concreta condizione di esercitarlo[7].

Ciò non significa che non siano ammessi canali di ingresso legale per le persone bisognose di protezione internazionale – ormai frequentemente impiegati da diversi decenni – ma di tali strumenti non è mai stato definito un quadro normativo comune che conferisse loro il crisma dell'istituzionalità. Nonostante si tratti di strumenti idonei a ridurre la migrazione irregolare, contrastare l'azione delle reti di trafficanti ed evitare le tante morti che ne derivano, essi costituiscono ancora un tema ai margini della politica europea: vengono adottati non quali obblighi giuridici, ma su base volontaria, cioè di iniziative politiche limitate, autonome e non omogenee dei singoli Stati membri, che peraltro spesso si rimettono all'iniziativa privata.

I principali canali legali sono il rilascio di visti umanitari su richiesta spontanea, il reinsediamento, i programmi di ammissione umanitaria e il nuovo modello dei corridoi umanitari, in relazione ai quali c'è stata una parziale attenzione, che però non è sfociata finora nella definizione di uno strumento normativo che preveda regole e procedure chiare ed univoche. Il dato normativo si esaurisce in poche definizioni contenute nei regolamenti istitutivi del FAMI, in risoluzioni del Parlamento europeo e raccomandazioni della Commissione, mentre nel contesto delle normative in materia di protezione internazionale non risulta alcuna disposizione che vi faccia riferimento. Sul piano operativo sono stati promossi diversi programmi, la cui attuazione è stata comunque rimessa alla discrezionalità degli Stati membri sia sotto il profilo dell'adesione che di quello della decisione definitiva sugli ingressi.

2. *La questione dei visti umanitari* – Il maggior rilievo nel dibattito è stato assunto indubbiamente dai visti umanitari. Il Codice dei visti[8] stabilisce che in presenza di «motivi

[5] Direttiva 2011/95/UE, art. 2, lett. i); direttiva 2013/32/UE, art. 2, lett. c); direttiva 2013/33/UE; art. 2, lett. c) del regolamento UE 604/2013, art. 2, lett. b).

[6] Così il Parlamento europeo nella risoluzione dell'11 dicembre 2018 recante raccomandazioni alla Commissione concernenti i visti umanitari (2018/2271(INL)), *considerando* E e punto 3.

[7] V. C. SICCARDI, *Quali vie di ingresso legale per i richiedenti protezione in Europa? Contesto europeo e costituzionale*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, n. 2/2022, pp.77-80; e F.L. GATTA, *La "saga" dei visti umanitari tra le Corti di Lussemburgo e Strasburgo, passando per il legislatore dell'Unione europea e le prassi degli Stati membri*, in *Dirittifondamentali.it*, n. 1/2019, pp. 4-9.

[8] Regolamento (CE) n. 810/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 luglio 2009 che istituisce un codice comunitario dei visti (codice dei visti), d'ora in avanti CDV.

umanitari o di interesse nazionale o in virtù di obblighi internazionali» gli Stati membri possono:

- concedere eccezionalmente[9] visti con validità territoriale limitata (VTL) al Paese che lo rilascia[10], laddove lo Stato ritenga necessario derogare alle condizioni di ingresso previste dal Codice frontiere Schengen o rilasciare il visto nonostante l'opposizione manifestata da un altro Stato membro in sede di consultazione preliminare o la mancata effettuazione di tale consultazione (art. 25, par. 1, lett. a);
- derogare alle condizioni di ricevibilità delle domande di visto (art. 19, par. 4);
- derogare alla riscossione dei diritti per i visti o ridurne l'importo (art. 16, par. 6)

Per i soli «motivi umanitari» gli Stati membri possono inoltre:

- prorogare la durata di un visto (art. 33, par. 1),
- e, quando un visto è chiesto alle frontiere esterne, derogare all'obbligo per il richiedente di disporre di un'assicurazione sanitaria di viaggio (art. 35, par. 2).

Si tratta di disposizioni che non brillano per chiarezza: sotto il profilo sostanziale non definiscono le nozioni di «motivi umanitari» e «obblighi internazionali» e sotto il profilo procedurale non prevedono un *iter* separato e autonomo per la richiesta del visto con VTL per tali ragioni, lasciando alle autorità degli Stati membri un ampio margine di discrezionalità nell'interpretazione e nella decisione.

Nel 2016 il Parlamento europeo aveva allora formulato alcune proposte per colmare queste lacune inserendo nel CDV disposizioni specifiche sui visti umanitari. In particolare, con la risoluzione del 12 aprile 2016[11], aveva invitato gli Stati membri ad «avvalersi di tutte le possibilità esistenti per fornire, in particolare alle persone vulnerabili, visti umanitari presso le ambasciate e gli uffici consolari dell'Unione nei Paesi d'origine o di transito» e ad introdurre «un visto umanitario europeo che dovrebbe poter essere richiesto direttamente presso qualsiasi consolato o ambasciata degli Stati membri e che, una volta concesso previa valutazione, dovrebbe consentire al suo possessore di entrare nel territorio dello Stato membro che lo ha rilasciato, al solo scopo di presentare una richiesta di protezione internazionale»[12] e a tal fine, con un progetto di risoluzione legislativa[13], aveva proposto emendamenti alla proposta di riforma del CDV presentata due anni prima dalla Commissione[14], suggerendo in particolare di accrescere la rilevanza delle esigenze di protezione internazionale ai fini della valutazione delle domande di visto; rimuovere l'eccezionalità dei visti con VTL, rendendoli una soluzione ordinaria in presenza della necessità di garantire protezione internazionale; e definire più specificamente gli «obblighi internazionali», in modo tale da chiarire che in tale novero rientrassero anche gli obblighi riguardanti la concessione di protezione a cittadini di Paesi terzi risultanti

[9] Rispetto alla regola del visto uniforme, valido per l'intero territorio dell'Unione.

[10] O eventualmente estesa anche ad altri Paesi che espressamente vi acconsentano.

[11] Risoluzione del Parlamento europeo del 12 aprile 2016 sulla situazione nel Mediterraneo e la necessità di un approccio globale dell'UE in materia di immigrazione (2015/2095(INI)).

[12] Ivi, punti 26 e 27.

[13] Progetto di risoluzione legislativa del Parlamento europeo sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sul Codice dei visti dell'Unione(rifusione) (COM(2014)0164 – C8-0001/2014 – 2014/0094(COD)).

[14] Di per sé improntata all'incentivazione della mobilità di persone nei settori che possono favorire la crescita economica (*business* e turismo) e al rafforzamento dell'aspetto securitario dell'area Schengen.

dalla Convenzione di Ginevra del 1951, dalla CEDU, dalla Carta di Nizza e da altri strumenti internazionali pertinenti.

L'iniziativa ha incontrato l'opposizione del Consiglio, che, al pari della Commissione, richiamando l'art. 1 CDV in base al quale «il presente regolamento stabilisce le procedure e le condizioni per il rilascio dei visti per soggiorni previsti nel territorio degli Stati membri non superiori a 90 giorni su un periodo di 180» (visti per soggiorni di breve durata), ha escluso che l'ambito di applicazione del CDV potesse ricomprendere disposizioni in materia di protezione internazionale, in quanto l'intenzione di richiedere protezione internazionale implica un soggiorno di lunga durata.

3. *La giurisprudenza della Corte di giustizia e della Corte EDU: le sentenze* X e X c. Belgio *e* M.N. e altri c. Belgio – Tra il 2017 e il 2020 la giurisprudenza ha avuto la possibilità di sbloccare lo stallo. Alla Corte di giustizia e alla Corte EDU sono stati sottoposti due casi pressoché identici riguardanti altrettante famiglie siriane che, in fuga dall'assedio di Aleppo, avevano raggiunto l'ambasciata belga a Beirut e avevano richiesto un visto con VTL per motivi umanitari *ex* art. 25, par. 1, lett. a) CDV, manifestando l'intenzione di voler poi richiedere asilo in Belgio e ricevendo il diniego da parte dell'*Office des étrangers*[15].

Con riferimento al caso *X e X c. Belgio* sottoposto alla Corte di giustizia, il Conseil du contentieux des étrangers [16] aveva effettuato il rinvio pregiudiziale in merito all'interpretazione dell'art. 25, par. 1, lett. a) CDV, ponendo due questioni riguardanti: (1) la riferibilità degli «obblighi internazionali» enunciati da tale norma a quelli derivanti dagli art. 4 della Carta di Nizza e 3 della CEDU (divieto di tortura e pene o trattamenti inumani o degradanti), 18 della Carta di Nizza (diritto di asilo) e 33 della Convenzione di Ginevra del 1951 (principio di *non refoulement*); e (2) la possibilità di interpretare la norma nel senso della configurabilità di un obbligo nei confronti dello Stato membro investito di una domanda di visto con VTL di rilasciare il visto in presenza di un rischio dimostrato di violazione dell'art. 4 e/o dell'art. 18 della Carta di Nizza o di un altro obbligo internazionale dal quale esso è vincolato; e l'incidenza sulla configurabilità di tale obbligo dell'esistenza di collegamenti tra le persone che richiedono il visto e lo Stato membro investito della domanda.

[15] L'autorità amministrativa nazionale competente in materia di ingresso e soggiorno di stranieri.

[16] La giurisdizione amministrativa belga competente per i ricorsi contro le decisioni in materia di ingresso e soggiorno degli stranieri, che i richiedenti avevano adito contestando la violazione da parte dell'Office dell'art. 25, par. 1, lett. a) CDV, sostenendo che i loro motivi umanitari soddisfacessero le condizioni per il rilascio del visto con VTL, e degli art. 4 e 18 della Carta di Nizza, sostenendo rispettivamente che il diniego del visto li esponesse a trattamenti inumani o degradanti e che dal riconoscimento del diritto di asilo discendesse un obbligo positivo per gli Stati membri di assicurarne l'effettivo esercizio. L'Office aveva respinto la richiesta invocando l'art. 32, par. 1, lett. b) CDV, che prevede il rifiuto del visto in presenza di «ragionevoli dubbi sull'affidabilità delle dichiarazioni fatte dal richiedente sulla sua intenzione di lasciare il territorio degli Stati membri entro la scadenza del visto richiesto», dovuti nel caso di specie all'intenzione dei richiedenti di chiedere asilo, che avrebbe comportato un soggiorno in Belgio di durata superiore a quella ammessa per il soggiorno di breve durata oggetto del CDV.

La Corte, seguendo una direzione diametralmente opposta rispetto alle conclusioni dell'avvocato generale Paolo Mengozzi[17], ha aggirato le questioni poste attraverso un approccio estremamente formalistico e prudente[18], affermando che:

- una domanda di visto con VTL per motivi umanitari presentata alla rappresentanza estera di uno Stato membro con l'intenzione di richiedere asilo a tale Stato, e quindi di soggiornare nel relativo territorio per un periodo superiore a quello di 90 giorni su 180, non rientra nell'ambito di applicazione del CDV – la cui disciplina riguarda solo i visti di breve durata – e più ampiamente del diritto dell'UE, ma, «allo stato attuale del diritto dell'Unione» – che in materia di titoli di soggiorno di lungo periodo ai sensi dell'art. 79, par. 2, lett. a), TFUE si è finora limitato a predisporre solo alcune direttive settoriali[19] – nell'ambito di applicazione del diritto nazionale;

- il riconoscimento della configurabilità dell'obbligo del rilascio del visto umanitario sarebbe stato in contrasto col sistema "Dublino" in quanto avrebbe significato consentire al richiedente, sfruttando la proposizione della domanda di visto, la scelta dello Stato membro al quale presentare la richiesta di protezione internazionale e obbligare in generale gli Stati membri a ricevere domande di protezione internazionale presentate presso extraterritorialmente, laddove invece il regolamento "Dublino III" (al pari delle direttive "Procedure" e "Accoglienza") esclude espressamente tali domande dal proprio ambito di applicazione e quindi da quello del diritto dell'UE.

Ferma restando la libertà di ciascuno Stato di stabilire se concedere visti umanitari per richiesta di asilo, la Corte di giustizia ha escluso quindi la desumibilità di un obbligo di concederli dal diritto dell'UE, chiudendo alla possibilità di instaurare un legame tra le politiche relative ai visti e all'asilo e quindi di ricondurre i visti per richiesta di asilo alla fattispecie *ex* art. 25 CDV.

Due anni dopo la Corte EDU ha raggiunto analoghe conclusioni in relazione al caso *M.N. e altri c. Belgio*, riguardante il ricorso di una famiglia siriana che lamentava la violazione da parte dell'Office dell'art. 3 CEDU, sostenendo che il rifiuto del visto la esponesse al rischio di trattamenti inumani o degradanti, nonché dell'art. 6, par. 1 sul diritto ad un equo processo e dell'art. 13 sul diritto ad un ricorso effettivo, in ragione dell'impossibilità di ottenere in via giudiziaria il visto che stavolta il Conseil aveva

[17] Secondo il quale: in relazione al primo quesito, pur ammettendo la non riferibilità degli «obblighi internazionali» *ex* art. 25 CDV agli obblighi derivanti dalla Carta di Nizza, una decisione su una domanda di visto ai sensi di tale norma rappresentava pur sempre un'applicazione del diritto dell'UE e perciò andava assunta nel rispetto delle fonti primarie, indipendentemente dall'intenzione di richiedere asilo; e in relazione al secondo, se la negazione del visto può effettivamente esporre il richiedente a trattamenti inumani o degradanti, lo Stato al quale è richiesto il visto sarebbe sempre obbligato a rilasciarlo (https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/2b4d32c5-ed1e-11e6-ad7c-01aa75ed71a1/language-it/format-PDFA1A).

[18] Corte di giustizia, sentenza del 7 marzo 2017, causa C-638/16 PPU, *X e X c. Belgio*.

[19] In ordine cronologico, direttiva 2003/86/CE sul diritto al ricongiungimento familiare degli stranieri soggiornanti legalmente nel territorio degli Stati membri; direttiva 2003/109/CE sullo status di soggiornanti di lungo periodo (e la successiva direttiva 2011/51/UE che ne estende l'ambito di applicazione ai beneficiari di protezione internazionale); direttiva 2004/38/CE sul diritto di circolazione e soggiorno dei cittadini dell'UE e dei loro familiari (per la parte riguardante i familiari stranieri dei cittadini dell'UE); direttiva 2011/98/UE sul «permesso unico»; direttiva 2014/66/UE sui «trasferimenti intrasocietari»; direttiva 2014/36/UE sull'ingresso e soggiorno dei lavoratori stagionali; direttiva 2016/801/UE sull'ingresso e soggiorno per motivi di ricerca, studio, tirocinio e volontariato; direttiva 2021/1883/UE riguardante la c.d. «carta blu» destinata ai lavoratori altamente qualificati (che ha sostituito la precedente direttiva 2009/50/CE).

ordinato all'Office di concedere[20]. A sua volta la Corte EDU non è entrata nel merito della questione e ha dichiarato il ricorso inammissibile[21] argomentando che:

- con riferimento agli artt. 3 e 13, non risultava configurabile la propria giurisdizione in quanto in relazione al caso di specie la giurisdizione belga non poteva operare in via extraterritoriale perché a tal fine, se le persone coinvolte non sono cittadine dello Stato, non è sufficiente il riscontro dell'avvenuto esercizio di un potere pubblico da parte delle autorità statuali (nel caso di specie, l'esercizio della funzione di controllo dell'immigrazione attraverso l'assunzione della decisione sul rilascio del visto) ma sono necessari elementi ulteriori espressivi di un controllo effettivo delle autorità sugli individui coinvolti[22], che non risultavano in quanto i ricorrenti non avevano alcun preesistente legame col Belgio, ne avevano raggiunto l'ambasciata a Beirut e poi se ne erano allontanati volontariamente e il Belgio non ha mai esercitato alcun controllo effettivo in territorio libanese o siriano. Per la Corte non è quindi sufficiente per la configurazione della giurisdizione belga il mero fatto che i ricorrenti abbiano avviato dei procedimenti dinanzi agli organi amministrativi e ai tribunali nazionali[23] e una soluzione diversa si sarebbe tradotta in un'applicazione universale della CEDU dipendente dalla scelta unilaterale di ogni singolo individuo, con la conseguente configurazione a carico degli Stati contraenti di un obbligo illimitato di garantire l'ingresso sul proprio territorio a chiunque rischi di essere esposto a trattamenti vietati dalla CEDU, in contrasto con il principio di diritto internazionale consuetudinario in base al quale gli Stati-parte di convenzioni internazionali mantengono piena sovranità sul controllo di ingresso, soggiorno ed espulsione degli stranieri;

- con riferimento all'art. 6, par. 1, tale norma è applicabile solo quando il vantaggio che eventualmente scaturisca dalla decisione del giudice integri un diritto civile, il che non avviene nel caso delle decisioni di rilascio del visto per l'ingresso nel territorio di uno Stato[24].

Neanche dalla CEDU è quindi desumibile un obbligo positivo per gli Stati di garantire agli stranieri l'ingresso nel proprio territorio e rilasciare visti umanitari, neanche in presenza di rischi di trattamenti inumani o degradanti, ferma restando la possibilità di prevedere diversamente nelle legislazioni interne.

---

[20] Alla luce del persistente rifiuto da parte dell'Office, i richiedenti avevano adito il Tribunale di prima istanza di Bruxelles, che aveva ordinato l'esecuzione delle decisioni del Conseil, ma la Corte d'appello aveva accolto il ricorso dello Stato belga dichiarando l'inapplicabilità delle decisioni del Conseil perché i ricorrenti non avevano mai presentato richiesta di annullamento della decisione iniziale dell'Office e i termini per presentarla erano ormai scaduti. La decisione dell'Office era perciò diventata irrevocabile e tutte le decisioni successive ad essa erano da considerarsi inapplicabili.

[21] Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza del 5 marzo 2020, ric. n. 3599/18, *M.N. e altri c. Belgio*.

[22] La Corte ha così assunto un orientamento più restrittivo rispetto alle precedenti pronunce con le quali aveva invece ritenuto sufficiente l'avvenuto esercizio di un potere pubblico ai fini della configurazione della giurisdizione extraterritoriale. V. F. CAMPLONE, *La sentenza M.N. e altri c. Belgio alla luce di X e X: la conferma della prudenza delle Corti o un impulso allo sviluppo di canali di ingresso legali europei?*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, n. 3/2020, pp. 240-244, pp. 254-258; F.L. GATTA, *op. cit.*, pp. 23-29; A. PASQUERO, M. MICHELETTI, E. RIFFALDI, *Anche la CEDU chiude ai visti umanitari*, in *Diritti senza confini*, 2020, par. 4.3.

[23] Così già la precedente sentenza del 28 gennaio 2014, ric. n.11987/11, *Abdul Wahab Khan c. Regno Unito*.

[24] Coerentemente con la giurisprudenza precedente in base alla quale le decisioni in materia di immigrazione non incidono su diritti di natura civile. V. in particolare le sentenze del 5 ottobre 2000, ric. n. 39652/98, *Maaouia c. Francia*, par. 40; e del 4 febbraio 2005, ric. nn. 46827/99 e 46951/99, *Mamatkulov e Askarov c. Turchia*, parr. 82-83.

Entrambe le pronunce hanno incontrato la soddisfazione degli Stati, preoccupati che soluzioni opposte potessero mettere in crisi il sistema di protezione internazionale generando un'ipertrofia delle richieste di visto [25], ma allo stesso tempo, facendo riferimento allo «stato attuale del diritto», le due Corti non hanno escluso definitivamente la possibilità di adottare un visto per richiesta di asilo, rispettivamente lasciando aperta la porta ad una possibile evoluzione del diritto dell'UE attraverso l'adozione di una normativa in materia ed esortando gli Stati ad avvalersi di ambasciate e consolati per il rilascio di visti umanitari, nonché per la presentazione di domande di asilo[26].

Sulla base dello spiraglio lasciato dalla Corte di giustizia, il Parlamento europeo, con la risoluzione dell'11 dicembre 2018, aveva invitato la Commissione ad assumere l'iniziativa legislativa per l'adozione di un regolamento *ad hoc* sui visti umanitari, definendoli espressamente come «i visti rilasciati allo scopo di raggiungere il territorio di uno Stato membro per ottenere protezione internazionale» (*cons iderando* A e punto 2) e delineando la struttura del regolamento, stabilendo in particolare che questo avrebbe dovuto definire le condizioni per l'ottenimento e la procedura per il rilascio dei visti e le modifiche al CDV per chiarirne l'applicabilità alle persone bisognose di protezione internazionale, ferma la competenza esclusiva dei singoli Stati membri in relazione alla decisione sul rilascio dei visti. Ma la Commissione non ha accolto l'invito, senza peraltro comunicarne le motivazioni come richiesto dall'art. 225 TFUE, continuando a focalizzare l'attenzione – come aveva fatto fin dai primi anni della crisi del Mediterraneo a seguito delle primavere arabe e del conflitto in Libia – sugli altri canali legali di ingresso.

4. *Il reinsediamento* – Nel diritto dell'UE una prima definizione di reinsediamento era rintracciabile nell'art. 2, lett. a), del regolamento istitutivo del FAMI per il periodo 2014-2020[27], in base al quale «si intende per reinsediamento il processo mediante il quale, su richiesta dell'UNHCR, i cittadini di Paesi terzi con esigenze di protezione internazionale sono trasferiti da questi Paesi negli Stati membri in cui sono autorizzati a soggiornare in virtù dello *status* di rifugiato, della protezione sussidiaria, oppure di qualsiasi altro *status* che offre, in virtù del diritto nazionale e dell'Unione, diritti e vantaggi analoghi a quelli garantiti ai titolari della protezione internazionale». Con formula non dissimile, la successiva raccomandazione della Commissione europea dell'8 giugno 2015[28] ha ridefinito l'istituto come «il trasferimento di singoli profughi con evidente bisogno di protezione internazionale, effettuato, su richiesta dell'UNHCR, da un Paese terzo in uno Stato membro consenziente, allo scopo di proteggerli dal respingimento e di riconoscere loro il diritto di soggiorno e tutti gli altri diritti analoghi a quelli riconosciuti ai beneficiari di protezione internazionale».

[25] Con riferimento al caso *X e X* ben quattordici Stati membri erano intervenuti in causa, sostenendo l'impossibilità di fondare un canale di ingresso legale sul CDV.

[26] Così anche la sentenza della Corte EDU del 13 febbraio 2020, ric. nn. 8675/15 e 8697/15, *N.D. e N.T. c. Spagna*.

[27] Regolamento (UE) n. 516/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 aprile 2014, che istituisce il Fondo Asilo, Migrazione e Integrazione, che modifica la decisione 2008/381/CE del Consiglio e che abroga le decisioni n. 573/2007/CE e n. 575/2007/CE del Parlamento europeo e del Consiglio e la decisione 2007/435/CE del Consiglio.

[28] Raccomandazione (UE) 2015/914 della Commissione dell'8 giugno 2015 relativa a un programma di reinsediamento europeo.

Il 13 luglio 2016 la Commissione ha poi avanzato una proposta di regolamento *ad hoc*[29] che avrebbe dovuto finalmente portare alla definizione di un quadro normativo sul tema. Tale proposta introduceva ancora una nuova nozione, definendo il reinsediamento come «l'ammissione di cittadini di Paesi terzi e apolidi bisognosi di protezione internazionale da un Paese terzo verso il quale o all'interno del quale sono stati sfollati, nel territorio degli Stati membri, allo scopo di accordare loro protezione internazionale» (art. 2). L'ambito dei beneficiari veniva quindi esteso anche agli apolidi e veniva introdotto come requisito la condizione di «sfollati» sia all'esterno che all'interno del Paese di cittadinanza o di residenza. Venivano poi definiti i criteri di ammissibilità e quelli per la determinazione delle regioni o Paesi terzi da cui attuare i reinsediamenti, i motivi di esclusione, le modalità per l'attuazione di un piano annuale e di programmi mirati, una procedura ordinaria e una procedura accelerata destinata ai programmi mirati. Ma l'*iter* della proposta si è arenato nel 2018 e, nonostante le ripetute sollecitazioni, ad oggi il regolamento non è stato ancora introdotto.

Il regolamento istitutivo del FAMI per il periodo 2021-2027[30] ha invece ancora modificato la nozione di reinsediamento, definendolo come «l'ammissione nel territorio degli Stati membri, a seguito di una segnalazione dell'UNHCR, di cittadini di Paesi terzi o apolidi che provengono da un Paese terzo verso il quale sono stati sfollati, i quali ottengono protezione internazionale e ai quali è offerta una soluzione duratura in conformità del diritto dell'Unione e nazionale», escludendo quindi il riferimento agli sfollati interni. In tutte le nozioni esaminate, lo *status* giuridico destinato ai beneficiari una volta trasferiti nello Stato di reinsediamento corrisponde alle diverse forme di protezione internazionale a seconda delle valutazioni dello Stato interessato.

Nell'ambito della procedura di attuazione i beneficiari vengono identificati attraverso la registrazione presso l'UNHCR, dopodiché la loro condizione viene valutata attraverso colloqui e l'UNHCR presenta la richiesta di reinsediamento allo Stato di destinazione, che assume la decisione. Solo alcuni Stati membri hanno regolamentato il reinsediamento nelle proprie legislazioni, mentre la maggior parte di essi lo attua sulla base di programmi *ad hoc*.

Dal 2015 l'UE adotta programmi biennali sulla base dei quali sono stati reinsediati quasi centomila rifugiati presenti in Medio Oriente, Nord Africa e Corno d'Africa. Inoltre, con la controversa dichiarazione UE-Turchia (2016) è stato definito un programma di reinsediamento specificamente rivolto ai rifugiati siriani presenti in Turchia, basato sul discutibile sistema del reinsediamento di un cittadino siriano per ognuno di quelli rimpatriati in Turchia tra coloro che hanno attraversato il confine irregolarmente, di cui ad oggi hanno beneficiato 37.300 persone[31].

---

[29] Commissione europea, Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un quadro dell'Unione per il reinsediamento e modifica il regolamento (UE) n. 516/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, 13.7.2016, COM(2016) 468 final.

[30] Regolamento (UE) 2021/1147 del Parlamento europeo e del Consiglio del 7 luglio 2021, che istituisce il Fondo Asilo, migrazione e integrazione, art. 2, n. 8.

[31] Così gli ultimi dati riportati dal sito ufficiale del Consiglio e del Consiglio europeo *Consilium.Europa.eu*. (https://www.consilium.europa.eu/it/policies/eu-migration-policy/managing-migration-flows/).

5. *I programmi di ammissione umanitaria* – L'art. 2, lett. b), del regolamento istitutivo del FAMI per il periodo 2014-2020 definiva «altri programmi di ammissione umanitaria» il «processo *ad hoc* mediante il quale uno Stato membro ammette cittadini di Paesi terzi a soggiornare temporaneamente nel suo territorio al fine di proteggerli da crisi umanitarie urgenti a seguito di eventi come capovolgimenti politici o conflitti». I beneficiari erano quindi individuati in «cittadini di Paesi terzi» in fuga da «crisi umanitarie urgenti» e lo *status* loro destinato era quello di un non meglio precisato «soggiorno temporaneo».

Più chiara è apparsa allora la nozione introdotta dal regolamento istitutivo del FAMI per il periodo 2021-2027, che, rimuovendo l'aggettivo «altri» – che poteva anche far pensare ad una categoria residuale di canali diversi dal reinsediamento – ha definito «ammissione umanitaria» «l'ammissione a seguito – ove richiesto da uno Stato membro – di una segnalazione da parte dell'EASO, dell'UNHCR o di un altro organismo internazionale competente, di cittadini di Paesi terzi o apolidi provenienti da un Paese terzo verso il quale sono stati sfollati forzatamente, i quali ottengono protezione internazionale o uno *status* umanitario ai sensi del diritto nazionale che prevede diritti e obblighi equivalenti a quelli di cui agli art. da 20 a 34 della direttiva 2011/95/UE per i beneficiari di protezione sussidiaria». Tale nozione, quindi, da un lato estende l'ambito dei beneficiari anche agli apolidi, dall'altro lo definisce in modo più specifico attraverso il riferimento alla condizione di sfollamento forzato in un Paese terzo; e individua specificamente lo *status* giuridico destinato ai beneficiari in quello della protezione sussidiaria. La procedura di attuazione è molto più rapida rispetto a quella del reinsediamento, considerando che i beneficiari non vengono selezionati dall'UNHCR e non sono previsti specifici criteri di ammissibilità.

La dichiarazione UE-Turchia ha introdotto un programma di ammissione umanitaria *ad hoc* per i rifugiati siriani presenti in Turchia[32], la cui attuazione era subordinata alla condizione che gli attraversamenti irregolari fossero terminati o almeno sostanzialmente ridotti. Il primo effettivo programma europeo di ammissione umanitaria è stato invece predisposto per il periodo 2021-2022 e sulla base di esso è stata offerta protezione a 28.800 persone[33].

6. *I corridoi umanitari* – I corridoi umanitari vanno intesi nella nuova accezione[34] della creazione di passaggi sicuri per consentire il trasferimento di individui potenzialmente beneficiari di protezione internazionale o comunque particolarmente vulnerabili da zone di guerra o comunque in cui esistono particolari pericoli ad altri Paesi, nei quali poi presenteranno la domanda di protezione internazionale e saranno inclusi in programmi di accoglienza e integrazione. Tale strumento viene attuato sulla base di programmi di sponsorizzazione privata (*private sponsorship*) o di comunità (*community*

[32] Già delineato nella precedente raccomandazione della Commissione dell'11 gennaio 2016 per un programma volontario di ammissione umanitaria gestito con la Turchia, Bruxelles, 11.1.2016, C(2015) 9490 final.

[33] Allegato 2 della Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni del 6 ottobre 2022, *Relazione sulla migrazione e l'asilo*, 6.10.2022 COM(2022) 740 final.

[34] Quella tradizionale, definita dalla Quarta Convenzione di Ginevra del 1949 per la protezione delle persone civili in tempi di guerra (art. 23), consiste nella creazione di passaggi sicuri per il traporto di generi di prima necessità in zone di combattimento.

sponsorship), formulati per effetto di accordi di cooperazione (*partnership*) – protocolli di intesa o *memorandum of understanding* – stipulati tra le autorità degli Stati e organizzazioni della società civile (organizzazioni non governative, non lucrative o religiose, associazioni, gruppi di privati cittadini, ma anche singoli individui, che vengono definiti proponenti, promotori o sponsor), in base ai quali queste ultime finanziano interamente i progetti e sono coinvolte direttamente in tutte le fasi della procedura di attuazione[35]. L'obiettivo è quindi l'accoglienza diffusa attraverso l'assegnazione ad attori locali dislocati sul territorio del compito di occuparsi dell'integrazione dei beneficiari, evitando in tal modo grandi concentrazioni di rifugiati in chiave di maggiore sostenibilità.

Lo strumento ha assunto le sue odierne caratteristiche nel contesto del conflitto in Siria e, ancor più recentemente, a seguito del ritorno al potere dei Talebani in Afghanistan e dell'inizio della guerra in Ucraina e, a partire dal febbraio del 2016, ha permesso a 6.018 persone di raggiungere l'Europa in sicurezza. La maggior parte dei beneficiari è originaria di Siria, Afghanistan, Iraq, Yemen, Eritrea, Somalia, Sudan, Sud Sudan, Congo e Camerun.

È stata l'Italia ad inaugurare il nuovo modello dei corridoi umanitari[36] attraverso la stipulazione dei protocolli di intesa tra lo Stato e la Comunità di Sant'Egidio, la Federazione delle Chiese Evangeliche e la Tavola Valdese nel 2015, affermandosi come esempio virtuoso fino ad ottenere il premio Nansen dall'UNHCR nel settembre del 2019. La procedura si apre con l'individuazione e la selezione dei potenziali beneficiari da parte delle organizzazioni promotrici attraverso l'attività di operatori presenti nei Paesi di provenienza, che valutano le richieste attraverso colloqui per l'accertamento dei requisiti e trasmettono gli elenchi dei candidati all'autorità consolare dello Stato di destinazione, che li inoltra al Ministero dell'Interno. Questo procede alla verifica dei requisiti per poi ritrasmettere le liste definitive all'autorità consolare, che rilascerà i documenti di viaggio e i visti umanitari con VTL ai sensi dell'art. 25 CDV. A questo punto l'organizzazione promotrice avvia per i beneficiari corsi di formazione per l'apprendimento della lingua e del contesto giuridico-culturale del Paese di destinazione e si occupa del loro trasferimento. Giunti a destinazione, i beneficiari presentano la richiesta di protezione internazionale e intraprendono un percorso di accoglienza e integrazione sempre a cura dell'organizzazione promotrice.

Il modello italiano è stato replicato da Francia, Belgio e Andorra, mentre in Spagna sono attualmente in via di sottoscrizione i protocolli d'intesa.

[35] L'UNHCR assume un ruolo di attore esterno, limitandosi a segnalare potenziali beneficiari e sostenere le iniziative degli Stati membri, come previsto dall'art. 8 del relativo statuto, che ricomprende tra le sue azioni «il sostegno alle iniziative private per la crisi dei rifugiati».

[36] V. C. SICCARDI, *op. cit*., pp. 99-104, e Caritas Italiana (Ufficio Politiche Migratorie e Protezione Internazionale), *Oltre il mare. Primo rapporto sui Corridoi Umanitari in Italia e altre vie legali e sicure d'ingresso*, 2020, disponibile su https://inmigration.caritas.it/sites/default/files/docs/2021-09/corridoi%20definitivo%2015052019.pdf.

7. *Piani attuali e prospettive per il futuro* – La raccomandazione del 23 settembre 2020[37], formulata dalla Commissione contestualmente al nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo[38], è dedicata interamente ai «percorsi legali di protezione nell'UE», individuati segnatamente nel reinsediamento, nell'ammissione umanitaria e in «altri percorsi complementari», tra cui vengono espressamente citati i corridoi umanitari. La Commissione ribadisce la competenza esclusiva degli Stati membri in relazione all'espletamento delle procedure di ammissione, invitandoli a migliorare l'informazione ai potenziali beneficiari e le capacità di accoglienza, integrazione e inclusione sociale e ad estendere i programmi di sponsorizzazione privata o di comunità a tutti i tipi di canali legali. Nel luglio del 2022 la Commissione ha poi avviato il ciclo di impegni per il periodo 2023-2025 per il reinsediamento e l'ammissione umanitaria. Il FAMI destina agli Stati membri 10.000 euro per ogni persona reinsediata e 6.000 (o 8.000 in presenza di particolari vulnerabilità) per ogni persona inserita in programmi di ammissione umanitaria[39]. Col regolamento istitutivo dell'EUAA (Agenzia dell'UE per l'Asilo) in luogo dell'EASO (Ufficio europeo di sostegno per l'asilo)[40], è stato assegnato a tale organismo un ruolo di assistenza e monitoraggio nei confronti degli Stati membri nell'attuazione dei vari canali.

8. *Conclusioni* – Allo stato attuale, in relazione all'attuazione dei canali legali di ingresso per persone bisognose di protezione internazionale, l'UE assume allora un ruolo propulsivo e di coordinamento, occupandosi di esortare gli Stati membri ad impiegarli, di formulare programmi comuni e di offrire sostegno finanziario, mentre agli Stati membri è lasciata piena autonomia nell'assunzione degli impegni, nella gestione delle procedure di attuazione e nell'assunzione della decisione finale sull'ammissione. La più volte invocata e invano tentata definizione di un quadro normativo comune non sembra al momento costituire una priorità nelle politiche dell'Unione. Eppure un'istituzionalizzazione dei canali legali di ingresso contribuirebbe a ridurre non solo gli attraversamenti irregolari verso l'Europa, l'attività delle organizzazioni criminali che le gestiscono e le tragedie che ne derivano ma, implicando la predeterminazione dello Stato di destinazione, anche la quantità di procedure per la determinazione dello Stato competente per le domande di asilo e i movimenti secondari, che il sistema Dublino stesso si propone di contrastare ma finisce per favorire escludendo la rilevanza della volontà degli interessati in relazione allo Stato di destinazione.

Forse, spingendosi ancora oltre, il problema è proprio il principio della territorialità della domanda di asilo, che induce gli aspiranti richiedenti asilo a ricorrere a strade illegali. Sarebbe così fantasioso ribaltare questo principio? Trasferire la presentazione delle domande e le intere procedure presso le sedi diplomatiche degli Stati membri, istituendo presso di esse le autorità preposte al relativo esame, significherebbe consentire un accesso

[37] Raccomandazione (UE) 2020/1364 della Commissione del 23 settembre 2020 relativa ai percorsi legali di protezione nell'UE: promuovere il reinsediamento, l'ammissione umanitaria e altri percorsi complementari.

[38] Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, Un nuovo patto sulla migrazione e l'asilo, 23.9.2020 COM(2020) 609 final, che ricomprende tra gli obiettivi quello di promuovere «percorsi legali sostenibili e sicuri per coloro che necessitano di protezione» per disincentivarne il ricorso a rotte non sicure e irregolari per raggiungere l'Europa e per dimostrare solidarietà ai Paesi terzi alle prese con grandi quantità di migranti.

[39] Art. 19 del nuovo regolamento istitutivo del FAMI.

[40] Regolamento (UE) 2021/2303 del Parlamento europeo e del Consiglio del 15 dicembre 2021 relativo all'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo e che abroga il regolamento (UE) n. 439/2010.

sicuro e legale in Europa alle persone meritevoli di protezione e precluderlo in modo definitivo a quelle che non lo sono. In tal modo, da un lato, l'ormai vasto sistema dell'accoglienza sarebbe destinato a persone con uno *status* già definito in modo da avviarne uno spedito percorso di inserimento, piuttosto che a persone parcheggiate nella lunga attesa della definizione della loro posizione; e, dall'altro, si eviterebbero tutti i problemi dovuti alle lungaggini delle procedure e all'inefficienza del sistema dei rimpatri, a causa dei quali coloro ai quali la protezione internazionale viene negata restano sul territorio in condizioni che giuridicamente si definiscono "di irregolarità" ma che nella realtà si traducono in disagio, emarginazione, invisibilità, violenza, avvicinamento ad ambienti criminali e, in *ultima ratio*, pericoli per la sicurezza pubblica[41].

Tuttavia, al di là delle dichiarazioni di principio, le politiche dell'UE restano orientate al "non arrivo". L'accordo raggiunto lo scorso 8 giugno in sede di Consiglio giustizia e affari interni, artificiosamente enfatizzato dai *media* e già rimesso in discussione dopo meno di un mese in sede di Consiglio europeo dall'opposizione di Polonia e Ungheria, non fa altro che riproporre il modello di "solidarietà flessibile" già avanzato e bocciato nel 2020[42], con la sola differenza che le somme dovute dagli Stati che rifiutano la disponibilità al ricollocamento sarebbero destinate a confluire in un fondo europeo per la cooperazione con i Paesi terzi da istituire appositamente. E sempre ai fini di bloccare i flussi migratori è in cantiere l'ennesimo oscuro *memorandum* con un governo autoritario, stavolta quello della Tunisia, reduce da un'involuzione anti-democratica tanto pesante quanto sottaciuta[43].

Non si può fare a meno di osservare che il sistema della protezione internazionale è stato divaricato a dismisura, fino ad oltrepassare i limiti della sua stessa *ratio*, e perciò andrebbe rivisto nella sua interezza alla luce delle recenti evoluzioni del fenomeno migratorio, che fanno registrare una crescente sfumatura dei confini tra migranti economici e persone bisognose di protezione internazionale.

---

[41] Fermo restando il diritto a presentare la domanda nel Paese di destinazione in presenza di sopravvenute esigenze di protezione *sur place*, una volta resa ordinaria la presentazione extraterritoriale, potrebbe anche essere condiviso un progetto estremo, come quello britannico (https://www.ilsole24ore.com/art/gb-giro-vite-sull-immigrazione-illegale-disegno-legge-contro-arrivi-manica-AEhsumyC?refresh_ce=1), di negare la possibilità di richiedere protezione internazionale e la tutela del *non refoulement* a chi arriva in modo illegale o di respingere immediatamente coloro che, avvalsisi della procedura legale, abbiano ricevuto un diniego.

[42] Commissione europea, Proposta di regolamento del Parlamento e del Consiglio sulla gestione dell'asilo e della migrazione e che modifica la direttiva 2003/109/CE del Consiglio e la proposta di regolamento (UE) XXX/XXX [Fondo Asilo e migrazione]. L'art. 15 della proposta manteneva i tre criteri di Dublino prevedendo l'istituzione di un meccanismo di "solidarietà flessibile" basato sull'obbligo per gli Stati membri di apportare, a favore di quelli che tra loro risultassero sottoposti a «pressione migratoria», «contributi di solidarietà» che, a discrezione degli Stati "contributori", potevano essere costituiti alternativamente dalla ricollocazione o dalla sponsorizzazione dei rimpatri degli "irregolari", cioè l'offerta di un sostegno finanziario, logistico o semplicemente in termini di consulenza o interlocuzione politica con i Paesi di rimpatrio.

[43] Nel luglio del 2022 un referendum-farsa ha permesso al presidente Kais Saïed di modificare la Costituzione e realizzare così un «golpe silenzioso» che gli ha conferito tutti i poteri, cancellando dodici anni di riforme progressiste avviate ai tempi della primavera araba. Così R. BONGIORNI, *La Tunisia vota la Costituzione che cancella la Primavera*, su *Il sole 24 ore*, 24 luglio 2022. La Tunisia è entrata a far parte della *Umma*, la «grande nazione islamica senza confini», particolarmente a repentaglio sono stati messi i diritti delle donne e si è inasprita la criminalizzazione dell'omosessualità e di altre scelte sessuali non convenzionali. Le proteste di un anno fa sono state violentemente represse e oggi è proprio Saïed l'interlocutore dell'UE (e in particolare dell'Italia) per i nuovi accordi in chiave di contenimento dei flussi, esattamente come in passato Al-Bashir e gli esponenti delle milizie libiche (*supra*, nota 2).

Nel contesto delle rotte mediterranee e della rotta balcanica, nelle quali l'ormai ultradecennale "crisi migratoria" di fatto si sostanzia e si esaurisce, va rilevato che – fatta eccezione per poche categorie come ad esempio quelle dei profughi siriani e afghani – presso gli uffici delle autorità nazionali preposte all'esame delle domande di asilo è facile riscontrare l'affluenza, più che di persone bisognose di protezione internazionale che migrano, di migranti che chiedono protezione internazionale. È il dato centrale sulla base del quale andrebbe fondata una ridefinizione dell'intera disciplina della materia migratoria – istituendo strumenti legali più adeguati di gestione della migrazione economica e restituendo il sistema della protezione internazionale al suo originario e di gran lunga più circoscritto terreno di azione –, che però sia le istituzioni europee che quelle nazionali si ostinano a non voler vedere.

Dicembre 2023

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

Il G7 e il multilateralismo

Roberto Virzo
Professore ordinario di diritto internazionale, Università degli Studi di Messina

1. *Premessa: l'appartenenza elitaria al gruppo*. – In occasione del Vertice del G7 del 2024 – il settimo ospitato e presieduto dall'Italia[1] – può essere utile soffermarsi brevemente su alcuni profili di diritto internazionale inerenti a tali fori annuali non istituzionalizzati di dialoghi informali, che, com'è noto, hanno origine nel Vertice di Rambouillet del 1975, promosso dal Presidente Valéry Giscard d'Estaing. Al Vertice parteciparono i capi di Stato e di governo di Francia, Italia, Giappone, Regno Unito, Repubblica Federale Tedesca e Stati Uniti d'America.

Dal 1976 partecipa ai vertici il Primo Ministro canadese e, pertanto, il foro ha assunto la denominazione di G7. Dal 1998 (Vertice di Birmingham) al 2013 (Vertice di Lough Erne) è stata ammessa la Federazione Russa, sicché, in tale lasso tempo, la denominazione del foro è stata G8. Attualmente, com'è noto, la Federazione Russa partecipa ai vertici dei BRICS, il quale, composto da Brasile, Russia, India, Cina e Repubblica Sudafricana, costituisce un foro non istituzionalizzato alternativo, quando non apertamente contrapposto, al G7. Entrambi i fori, peraltro, confluiscono nel G20. Quest'ultimo, comprendendo anche Arabia Saudita, Argentina, Australia, Corea del Sud, Messico e Turchia, per quanto ad appartenenza ristretta[2], risulta essere perciò un foro di dialogo multilaterale maggiormente vocato a discutere questioni di rilevanza dell'intera Comunità internazionale.

Sempre con riferimento alla composizione dei vertici del G7, va osservato che tra gli appartenenti al gruppo deve essere annoverata l'Unione europea[3] e che nelle riunioni *a latere* di un dato *summit*, anche al fine di rispondere alle critiche di scarsa rappresentatività spesso rivolte al G7, possono essere occasionalmente invitati altri Stati o organizzazioni internazionali[4]. L'appartenenza al Gruppo risulta invero elitaria. Più precisamente, se si eccettua la fase 1998-2013, detta appartenenza si fonda su alcuni capisaldi, ossia la necessità di reggersi su un'economia forte e di condividere i valori della democrazia, dello Stato di diritto, della tutela dei diritti umani e della libertà economica; valori che i sette Stati e l'Unione europea dichiarano di rispettare, attuare e promuovere.

[1] I sei precedenti Vertici presieduti dall'Italia si sono tenuti nel 1980 (Venezia, 22-23 giugno); nel 1987 (Venezia, 8-10 giugno); nel 1994 (Napoli, 8-10 luglio); nel 2001 (Genova, 20-22 luglio); nel 2009 (L'Aquila, 8-10 luglio); nel 2017 (Taormina, 26-27 maggio).

[2] Tuttavia, com'è stato già sottolineato in questo *Osservatorio* (marzo 2021), «[o]ggi i Paesi membri del G20 rappresentano due terzi della popolazione mondiale, circa l'80% del PIL mondiale e il 75% degli scambi commerciali a livello internazionale». Così D. PAUCIULO, *Le sfide della cooperazione internazionale verso il vertice G20 di Roma* (marzo 2021).

[3] La prima partecipazione risale al 1977, quando fu invitata la Comunità economica europea.

[4] Ad esempio, al vertice 2023 di Hiroshima sono stati invitati Australia, Brasile, Comore, le Isole Cook, India, Indonesia, Repubblica di Corea, Ucraina, Vietnam, Nazioni Unite, Agenzia atomica internazionale, Fondo monetario internazionale, Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico), Banca mondiale, Organizzazione mondiale della sanità e Organizzazione mondiale del commercio.

2. *Cenni sui profili procedimentali*. – L'assenza di organi in comune permanenti non consente di qualificare il G7 come una unione istituzionalizzata di Stati priva di personalità giuridica internazionale[5]. Il G7, pertanto, va ascritto alla categoria delle conferenze internazionali periodiche.

È tuttavia innegabile che si stia assistendo a una procedimentalizzazione del foro. In particolare, si tendono a uniformare le procedure da seguire durante le riunioni e a concordare alcune regole minime di autogoverno, la più consolidata delle quali prevede cha a ciascuno dei sette Stati spetti, a rotazione, la Presidenza annuale del Gruppo.

Conformemente a quanto avviene per altre conferenze, lo Stato che, avendo assunto la Presidenza, ha l'onere di organizzarla, oltre, come si è detto, a poter estendere l'invito a Stati e organizzazioni internazionali terzi, fissa il calendario e le sedi in cui si svolgeranno il vertice dei capi di Stato e di governo, le riunioni ministeriali e gli incontri preparatori, stabilendo per ciascuno di essi anche l'ordine del giorno. Lo Stato organizzatore è altresì responsabile degli aspetti logistici, finanziari e di sicurezza.

Con riferimento alle riunioni ministeriali, si tengono annualmente quelle tra i Ministri degli affari esteri e quelle tra i Ministri delle finanze. Inoltre, stante l'ampliamento dei settori di interesse delle attività del G7, possono essere radunati i responsabili di altri ministeri, oppure essere organizzate riunioni *ad hoc* dedicate a specifiche crisi internazionali. Ad esempio, nel corso del 2023 si sono tenute, tra le altre, riunioni dei Ministri dell'ambiente, delle politiche agricole, della giustizia e del commercio. Vieppiù, un apposito *statement* dei capi di Stato e di governo è stato dedicato alla questione ucraina[6].

Gli incontri preparatori dei vertici, che incidono sul successo di questi ultimi, si tengono tra i rappresentanti personali dei leader, gli "*sherpa*", affiancati a loro volta da altri funzionari, solitamente denominati "*sous-sherpa*".

La volontà di non trasformare il G7 in unione istituzionalizzata di soggetti di diritto internazionale risponde a una duplice esigenza. Da un lato, i sette Stati e l'Unione europea non sembrano interessati a delimitare in maniera precisa le funzioni del Gruppo e le materie su cui incentrare i loro incontri. Rispetto all'istituzione di organi in comune, ai quali attribuire le competenze necessarie all'espletamento di funzioni prestabilite, essi preferiscono cioè un modello più flessibile, che consenta la convocazione e lo svolgimento di riunioni dove i temi in discussione varino di volta in volta, tenendo conto di loro interessi e preoccupazioni contingenti[7].

---

[5] Si vedano, tra gli altri, R. VIRZO, *Vertici internazionali*, in *Enciclopedia del diritto. Annali*, vol. V, 2012, p. 1434; M.R. MAURO, *Diritto internazionale dell'economia. Teoria e prassi delle relazioni internazionali*, Napoli, 2019, p. 70.

[6] Sulla crisi ucraina e il G7, si rinvia a A. J. PALMA, *La crisi ucraina negli atti del G7 di Hiroshima del 2023*, in questo Osservatorio.

[7] Come osserva A. DI STASI, *Il G20 nel prisma delle sue (mutate e mutevoli) competenze. Alcune considerazioni in occasione della presidenza italiana del 2021*, in Liber amicorum *Sergio Marchisio. Il diritto della comunità internazionale tra caratteristiche strutturali e tendenze innovative*, Napoli, 2022, p. 529, «il G20, come il G7/G8

Dall'altro, piuttosto che avvalersi di un organo in comune, gli appartenenti al G7 ritengono opportuno incontrarsi direttamente senza ricorrere ad alcun filtro istituzionale. Essi valorizzano la cosiddetta "diplomazia dei contatti personali"[8], caratterizzata da un certo grado di informalità, che può invero facilitare la distensione nei rapporti internazionali.

Inoltre, questa formula consente agli appartenenti al Gruppo di dare l'impulso a progetti di cooperazione su questioni rientranti, anche solo potenzialmente, nell'attività di una o più organizzazioni internazionali, con l'obiettivo non di sostituirsi a queste ultime, ma di incidere sul concreto esercizio delle loro funzioni; di proporre iniziative per le soluzioni di determinate crisi destinate ad affiancarsi a quelle eventualmente già predisposte nel quadro di talune organizzazioni internazionali e, non di rado, di «participe[r] à une forme d'accélération du processus normatif multilatéral»[9].

3. *Le dichiarazioni finali dei vertici e il loro contributo al multilateralismo*. – Le dichiarazioni e i comunicati resi al termine dei vertici dei capi di Stato o di governo o delle riunioni ministeriali sono atti non vincolanti, di *soft law*, in particolare, classificabili nella categoria che la dottrina francese è solita definire degli *actes concertés non conventionnels*. Questa definizione permette di cogliere le due caratteristiche principali delle dichiarazioni adottate dal Gruppo, ossia l'elemento della "concertazione" diretto al raggiungimento di una posizione comune, che fortemente connota i vertici e le riunioni del G7 e la chiara volontà degli appartenenti al Gruppo di non trasfondere, al termine dei vertici, tali posizioni comuni in nuovi trattati, che, qualora riuscissero a entrare in vigore, li assoggetterebbero alla regola *pacta sunt servanda*.

Ciò premesso, nelle dichiarazioni finali gli appartenenti al G7 sono soliti ribadire la loro determinazione a promuovere i valori che informano il loro Gruppo e delineare, con diverse gradualità, gli obiettivi annuali della loro concertazione. Tali elementi si rinvengono ad esempio nella dichiarazione di Hiroshima del 2023 ove i leader hanno anzitutto reiterato che «will champion international principles and shared values by upholding and reinforcing the free and open international order based on the rule of law, respecting the UN Charter to the benefit of countries, large and small; strongly opposing any unilateral attempts to change the peaceful established status of territories by force or coercion (…); promoting universal human rights, gender equality and human dignity (…)» (par. 2).

I leader hanno inoltre adottato, tra le altre: a) direttive specificamente rivolte ai propri Stati e all'Unione europea, come quelle in materia di cambiamento climatico, affinché provvedano a «rapidly implement domestic mitigation measures aimed at

costituisce un ente a competenze non enumerate laddove l'assenza di un trattato istitutivo che ne fondi l'azione e ne delimiti i suoi confini consente, *ab origine*, una strutturazione delle agende dei vertici all'insegna della flessibilità. Ne discende l'immediata *vis* recettiva, all'interno delle stesse, di nuovi temi rilevanti sulla base di priorità dettate dall'attualità internazionale e/o ritenute meritevoli di trattazione ad opera della presidenza di turno».

[8] Così M. VIRALLY, *La Conférence au sommet*, in *Annuaire français de droit international*, 1959, p. 30.

[9] Così L. DELABIE, *La place des réunions de gouvernements dans la production du droit international global*, in M.-C. RUNAVOT, J. RÍOS RODRIGUES (dir.), *Le droit international multilatéral.* Colloque de Perpignan de la Société Française pour le Droit International, Paris, 2023, p. 83.

achieving our Nationally Determined Contribution (NDC)»; b) dichiarazioni di impegno in seno a talune organizzazioni internazionali (tra cui l'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economica, l'Organizzazione mondiale della sanità e l'Autorità internazionale dei fondi marini) o a Conferenze delle parti (come la COP 28) per dare l'impulso a nuove e più efficienti misure in materia economica, finanziaria, sanitaria, ambientale ed energetico; c) raccomandazioni finalizzate al rafforzamento del diritto internazionale multilaterale, come quelle relative alla «universalization, effective implementation and strengthening of the Biological and Toxin Weapons Convention, as well as the Chemical Weapons Convention» (par. 5) e all'auspicata entrata in vigore della UN Convention on the law of the sea on the conservation and sustainable use of the marine biological diversity of areas beyond national jurisdiction (BBNJ) (par. 23); d) raccomandazioni relative alla soluzione di crisi internazionali, come quella siriana (par. 59) o quella tra Kosovo e Serbia (par. 64).

Pur trattandosi di dichiarazioni non vincolanti, durante i vertici successivi gli appartenenti al G7 monitorano il rapporto tra le proposte enunciate negli atti concertati non convenzionali e la loro effettiva realizzazione. Ci si riferisce ai cosiddetti "seguiti", che sono oggetto di paragrafi della dichiarazione finale, ovvero di specifici rapporti tanto annuali, come il G7 Hiroshima Progress Report, o pluriennali, come quello adottato durante il G7 di Biarritz inerente al periodo 2004-2018. In altri termini, sussiste una forma minima di controllo internazionale, posta in essere dagli stessi appartenenti al Gruppo.

4. *Brevi conclusioni* – Proprio perché i vertici del G7, attraverso una diplomazia dei rapporti personali e il rafforzamento delle relazioni tra Stati accumunati dalla condivisione dei ricordati valori, possono pervenire a risultati non secondari, è auspicabile che anche durante la Presidenza italiana il Gruppo si adoperi per la promozione di un multilateralismo efficace e rivolto alla progressiva soluzione degli attuali problemi prioritari della Comunità internazionale. In tal senso, potrebbe essere opportuno confermare alcuni dei temi già in agenda a Hiroshima, quali il cambiamento climatico, la transizione energetica e la ripresa dell'economia globale nella prospettiva dello sviluppo sostenibile.

Dicembre 2023

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

La crisi ucraina negli atti del G7 di Hiroshima del 2023

Antonio J. Palma
*Dottore di ricerca in "Diritto pubblico, comparato e internazionale", "Sapienza" Università di Roma**

1. *Introduzione* – La crisi ucraina è stata ampiamente trattata durante i lavori del G7 di Hiroshima del 2023, trovando svolgimenti praticamente in tutte le riunioni ministeriali, cui spesso hanno partecipato esponenti del governo ucraino, nonché nel pertinente atto finale con i relativi allegati. I Paesi del G7 hanno affrontato il conflitto armato in questione in chiave multidimensionale, evidenziando le criticità globali che esso avrebbe prodotto in diversi settori d'interesse (economico, finanziario, sociale, climatico, ambientale, *etc*.) e assumendo una serie di impegni consequenziali, preordinati a risolverle.

Profilo comune a tutti gli atti del G7 giapponese del 2023 è la qualificazione della situazione *de qua* nei termini di un'ingiustificata e non provocata guerra di aggressione condotta dalla Federazione Russa nei confronti dell'Ucraina, che costituisce violazione del divieto di uso e di minaccia dell'uso della forza contro l'integrità territoriale e l'indipendenza politica di un altro Stato, contemplato dalla Carta dell'ONU e dal diritto internazionale generale. Tale qualificazione appare coerente con quanto espresso dai *leaders* dei Paesi partecipanti rispetto alla c.d. "*special military operation*" avviata dalla Federazione Russa già a partire dal *G7 Leaders' Statement* di Bruxelles del 24 marzo 2022[1].

A essa risultano, poi, costantemente abbinate la richiesta allo Stato aggressore di ritiro incondizionato di truppe e armamenti dai territori occupati e l'espressione del più ampio sostegno politico, militare ed economico allo Stato aggredito. Sovente vi si accompagna altresì la condanna della requisizione e della militarizzazione, da parte della Russia, dell'impianto termonucleare di Zaporizhzhya, oltre che della continua campagna di manipolazione dell'informazione che tale Stato starebbe portando avanti.

Gli impegni articolati nell'atto finale di Hiroshima e nelle pertinenti dichiarazioni ministeriali si svolgono in una triplice direzione: individuare e affrontare i problemi globali determinati e/o acuiti dall'aggressione in discorso; sostenere con iniziative adeguate l'Ucraina nel suo esercizio di legittima difesa e nella sua ricostruzione; spiegare una serie di misure sanzionatorie nei confronti dello Stato aggressore. Il tutto per indurre quest'ultimo a desistere dalla propria iniziativa bellica, ripristinando lo *status quo ante*.

Obiettivo del presente contributo è verificare come la crisi ucraina sia stata affrontata dal G7 2023, sia nel quadro delle riunioni ministeriali, che nell'ambito del

* Questo contributo, frutto della collaborazione dell'autore con l'Osservatorio «Verso il G7 2024», costituito presso l'Università degli studi di Bari «Aldo Moro», è stato ultimato il 14 novembre 2023.

[1] Si veda il *G7 Leaders' Statement* di Bruxelles del 24 marzo 2022, p. 1 («We, the Leaders of the G7, met today in Brussels at the invitation of the German G7 Presidency, to further strengthen our cooperation in light of Russia's unjustifiable, unprovoked and illegal aggression and President Putin's war of choice against independent and sovereign Ukraine. We will stand with the government and people of Ukraine»). Per un approfondimento in merito a tale qualificazione, si veda M. IOVANE, *Il conflitto ucraino e il diritto internazionale: prime osservazioni*, in *Osservatorio AIC*, 3/2022, 6 ss. e, in particolare, 8-10.

vertice dei Capi di Stato e di Governo, per comprendere la strategia spiegata dai partecipanti per affrontare tutte le problematiche da essa discendenti.

2. *La crisi ucraina nello Statement presidenziale inaugurale* – Lo *Statement* presidenziale inaugurale del 18 febbraio 2023, che ha dato avvio ai lavori del vertice G7, si occupa diffusamente della crisi ucraina[2]: anzitutto, esso riporta la qualificazione giuridica della situazione *de qua* e le linee di tendenza generali che i Paesi partecipanti intendono perseguire nei confronti degli attori internazionali coinvolti[3]. Inoltre, tale *Statement* reca *in nuce* la trattazione di alcuni dei problemi globali prodotti da tale situazione.

Segue la manifestazione di alcuni orientamenti di fondo che i Paesi partecipanti intendono perseguire nei loro rapporti con gli attori coinvolti nel conflitto: al sostegno incondizionato all'Ucraina e all'esercizio del suo diritto alla legittima difesa, in quanto Stato aggredito, si accompagna la richiesta, alla Federazione Russa, di ritirare immediatamente e incondizionatamente le proprie truppe e i propri mezzi militari dal territorio occupato e di tornare a rispettare l'integrità territoriale dello Stato aggredito, in osservanza dei suoi confini internazionalmente riconosciuti.

Il documento, inoltre, condanna gli attacchi dello Stato aggressore perpetrati contro i civili e le infrastrutture critiche dell'Ucraina, nonché la deportazione forzata in territorio russo di cittadini ucraini.

Non manca il proferito intento di far valere la responsabilità individuale del Presidente Putin e dell'intera *leadership* russa per le violazioni di norme internazionali loro imputabili e di garantire la continuità dell'apparato sanzionatorio già operativo nei confronti della Federazione Russa, finalizzato a porre fine alla guerra di aggressione.

A queste posizioni generali si aggiungono alcune considerazioni svolte dai partecipanti sul legame tra l'aggressione in parola e numerosi problemi globali che essi hanno inteso affrontare: e così vengono denunziati la *"weaponization"* del cibo e dell'energia che la Federazione Russa starebbe portando avanti; la continua manipolazione dell'informazione che sarebbe compiuta da tale Stato; la sua ritrovata e inaccettabile retorica nuclearista, nonché la requisizione e militarizzazione dell'impianto termonucleare di Zaporizhzhya.

Ciò ha trovato svolgimenti anzitutto nei comunicati ministeriali, sia precedenti che successivi all'adozione dell'atto finale di Hiroshima del 2023, nei quali la crisi ucraina è stata affrontata dai ministri interessati in relazione alla propria sfera di competenze.

[2] Si noti che alla riunione inaugurale ha personalmente partecipato il Ministro degli Esteri ucraino Kuleba.

[3] Si veda lo *Statement by Hayashi Yoshimasa, Minister for Foreign Affairs of Japan in his capacity as Chair of the G7 Foreign Ministers' Meetingat the Munich Security Conference* del 18 febbraio 2023 («The G7 members (…) condemned in the strongest possible terms the Russian government's unprovoked and brutal war of aggression against Ukraine. They urged Russia to immediately and unconditionally withdraw all forces and equipment from Ukraine and respect Ukraine's independence, sovereignty, and territorial integrity within its internationally recognized borders. Members of the United Nations must refrain from the threat or use of force against the territorial integrity or political independence of any State in accordance with the United Nations Charter. They committed to, above all, defending this core principle against Russia's aggression, for the benefit of not only Ukraine, but the entire international community»).

3. *La crisi ucraina nei comunicati delle riunioni ministeriali a tema economico-finanziario* – Il *G7 Finance Ministers and Central Bank Governors' Statement on Russia's War of Aggression against Ukraine and its Impact on Global Economy* del 23 febbraio 2023[4] reca una serie di iniziative di carattere economico e finanziario volte, da un canto, a sostenere l'Ucraina nel suo esercizio del diritto alla legittima difesa rispetto all'aggressione subita; dall'altro, a sanzionare la Federazione Russa evitando che tali sanzioni possano produrre effetti economici deleteri per Stati terzi, specialmente quelli a medio e basso reddito.

E così, ribadita la consueta qualificazione dell'intervento militare russo come una guerra di aggressione[5], i Ministri partecipanti hanno puntualizzato che i loro Paesi garantiranno allo Stato aggredito un supporto finanziario da 39 miliardi di dollari statunitensi per l'anno 2023, in aggiunta al sostegno militare, umanitario e di cooperazione allo sviluppo di cui l'Ucraina già gode[6].

Inoltre, essi hanno chiesto all'Ucraina e al Fondo monetario internazionale di produrre un piano di finanziamento credibile, ambizioso e appropriatamente condizionato entro la fine del mese di marzo 2023[7], esprimendo, a un tempo, l'intento di sostenere la ricostruzione delle infrastrutture critiche ucraine, di concerto con le altre istituzioni finanziarie internazionali[8].

Sul piano sanzionatorio, i Ministri convenuti hanno confermato l'intenzione di mantenere operativo il *price cap* applicato all'importazione di petrolio dalla Russia, per evitare che essa possa trarne profitti utili a sostenere la propria iniziativa bellica[9].

A ciò si accompagna il proferito intento di contrastare la spinta inflazionistica globale, che sarebbe stata generata, *inter alia*, proprio da detta guerra di aggressione, mediante politiche macroeconomiche flessibili e orientate al mantenimento della stabilità dei prezzi[10].

---

[4] Si noti che alla pertinente riunione ministeriale ha partecipato anche il Ministro delle finanze ucraino Marchenko.

[5] Si veda Il *G7 Finance Ministers and Central Bank Governors' Statement on Russia's War of Aggression against Ukraine and its Impact on Global Economy* del 23 febbraio 2023, p. 1 («On February 24 last year, Russia launched its illegal, unjustifiable, and unprovoked war of aggression against Ukraine, which is also an attack on the rule of law and the principles of the UN Charter. On the eve of the one-year mark, we reaffirm our unwavering support for Ukraine and unity in our condemnation of Russia's war of aggression and the resulting tragic loss of life and destruction of property»).

[6] Ivi, p. 2 («For 2023, based on the Government of Ukraine's needs, we have increased our commitment of budget and economic support to 39 billion US dollars (…) This financial support is in addition to our vital military support and training to Ukrainian forces, humanitarian support, and development cooperation»).

[7] Ivi, p. 3 («We reiterate our strong support for the IMF's close engagement with Ukraine and welcome the progress made to complete a review under the IMF Program Monitoring with Executive Board Involvement. With this significant progress in mind, we urge the IMF and Ukraine to deliver a credible, ambitious, fully financed and appropriately conditioned IMF program by the end of March 2023»).

[8] Ivi, p. 5 («We will continue our joint efforts to support and contribute to Ukraine's repair of its critical infrastructure, recovery and reconstruction, including through the Multi-agency Donor Coordination Platform. We will also closely coordinate with relevant IFIs, including the WBG, the European Bank for Reconstruction and Development and the European Investment Bank»).

[9] Ivi, p. 7 («Following the introduction of the price cap on seaborne Russian-origin crude oil implemented last December, this month the Price Cap Coalition imposed further price caps on Russian-origin petroleum products. We are already making progress on the goals of the price cap policy to prevent Russia from profiting from its war of aggression against Ukraine, while supporting stability in global energy markets and limiting negative economic spillovers from the war, especially on low- and middle-income countries. Russia's monthly budget gap has surged to record highs, which will significantly restrict its ability to finance its illegal war»).

[10] Ivi, p. 8 («Russia's prolonged war of aggression has exacerbated global economic challenges, including through adding to inflationary pressures, further disrupting supply chains and heightening energy and food insecurity.

Da ultimo, con lo scopo di sollevare i Paesi finanziariamente più fragili dagli effetti economici negativi derivanti da tale guerra di aggressione, è stato formalizzato l'impegno ad avviare determinate iniziative, d'intesa con il G20 e le banche multilaterali di sviluppo, per alleviare le vulnerabilità derivanti dal debito pubblico dei Paesi a medio e basso reddito[11].

Quanto appena rappresentato ha trovato svolgimenti nel successivo *G7 Finance Ministers and Central Bank Governors' Statement* del 12 aprile 2023[12]. Quivi, ribaditi la consueta qualificazione della situazione in Ucraina e il relativo contributo all'aggravamento dei problemi economici globali[13], i partecipanti hanno accolto con favore l'approvazione, da parte dell'*Executive Board* del Fondo Monetario Internazionale, di un programma per l'Ucraina da 15,6 miliardi di dollari statunitensi, inteso a sostenere le più immediate necessità finanziarie di tale Stato e le sue future riforme strutturali[14].

Inoltre, i partecipanti, reiterato il proposito di mantenere ferme le sanzioni già operative contro la Federazione Russa[15], hanno confermato le proprie iniziative, d'intesa con il G20 e le banche multilaterali di sviluppo, per sostenere i Paesi a medio e basso reddito rispetto alle vulnerabilità da debito pubblico in cui essi siano incorsi[16].

Nei comunicati in questione, dunque, è dato rintracciare tutte e tre le linee d'azione perseguite dai Paesi del G7 nella "gestione" della crisi ucraina.

In addition to these negative consequences of the war, we must remain vigilant to further downside risks, including inflationary pressures, threats to financial stability, as well as capital outflows especially in developing countries amid shifting global financial conditions and potential debt crises. Against this backdrop, we will stay agile and flexible in our macroeconomic policy, while ensuring fiscal sustainability and preserving financial stability»).

[11] Ivi, p. 9 («Noting that low- and middle-income countries are disproportionally affected by Russia's war of aggression and associated global challenges, we commit to step-up our efforts and contribute to the G20 agenda to support them. This includes supporting work in the G20 on debt vulnerabilities; promoting efforts by Multilateral Development Banks (MDBs) to make the most efficient use of their balance sheets based on the recommendations of the G20 MDB Capital Adequacy Framework Review, and review their business models to better address transboundary challenges while maintaining their focus on poverty reduction and accelerating progress on addressing all SDGs; and advancing our joint efforts with international partners to support countries most in need through the voluntary channeling of Special Drawing Rights (SDRs) or equivalent contributions with the global ambition of 100 billion US dollars and making further progress towards the 2023 Spring Meetings. We will continue to closely work with other G20 members to swiftly conclude country cases under the Common Framework for Debt Treatments beyond the Debt Service Suspension Initiative, namely Ethiopia, Ghana and Zambia, and facilitate coordination among all official bilateral creditors to address debt issues of vulnerable middle-income countries, such as Sri Lanka»).

[12] Si noti che, anche stavolta, alla pertinente riunione ministeriale ha partecipato il Ministro delle finanze ucraino Marchenko.

[13] Si veda il *G7 Finance Ministers and Central Bank Governors' Statement* del 12 aprile 2023, p. 2 («Russia's war of aggression against Ukraine continues to cause immense human suffering and exacerbate global economic challenges including through adding to inflationary pressures, disrupting supply chains and heightening food and energy insecurity. We reaffirm our unwavering support for Ukraine and unity in our condemnation of Russia's war of aggression»).

[14] Ivi, p. 3 («We welcome the approval by the International Monetary Fund (IMF) Executive Board of a 15.6 billion US dollar program for Ukraine. The significant budget and economic support that has been committed by G7 members and international partners, together with the IMF program, is expected to address Ukraine's most urgent financing needs and underpin a structural reform agenda for Ukraine. We look forward to the swift implementation of these reforms supported by the IMF program»).

[15] Ivi, p. 4 («We reiterate our strong commitment to imposing sanctions and other economic measures against Russia in response to its illegal, unjustifiable and unprovoked war»).

[16] Ivi, p. 7 («We are fully committed to stepping up our efforts to support low- and middle-income countries, which are disproportionately affected by Russia's war of aggression and wider global challenges. In this spirit, we will closely work with G20 members, international partners and international organizations to advance the work on MDBs evolution; promote voluntary SDR channeling; secure resources for PRGT and RST; address debt vulnerabilities; strengthen the global health architecture; and tackle climate change»).

4. *La crisi ucraina nel comunicato della riunione ministeriale a tema climatico-energetico* – Anche i Ministri di clima, ambiente ed energia dei Paesi partecipanti si sono occupati della crisi ucraina e del relativo impatto sui problemi globali di loro competenza. L'intendimento unitario che appare perseguito da costoro è quello di conciliare gli impegni dei propri Stati in tema climatico-ambientale, specialmente correlati alla riduzione di emissioni di gas a effetto-serra, con la necessità di ridimensionare la dipendenza – propria e altrui – dalle fonti di energia di provenienza russa.

In proposito, il *G7 Climate, Energy and Environment Ministers' Communiqué* del 16 aprile 2023 richiama la questione ucraina già in parte preambolare, esprimendo la consueta qualificazione in termini di aggressione della condotta tenuta dalla Russia e denunziando la campagna di *"weaponization"* di cibo ed energia che lo Stato aggressore starebbe conducendo. Inoltre, vi si evidenzia come tale atto di aggressione determinerebbe una serie di problemi energetici, climatici e ambientali di portata globale, tra cui: rialzo dei prezzi dell'energia, volatilità del pertinente mercato, interruzioni nella catena delle forniture energetiche, inflazione globale, rialzo dei prezzi del grano e dei fertilizzanti (con conseguente diffusione di malnutrizione e insicurezza alimentare) e danni da inquinamento all'ecosistema del Paese aggredito[17].

Alla luce di tanto, i partecipanti hanno rinnovato il proprio intendimento di contenere la crescita delle temperature globali entro 1,5° C, conformemente agli accordi di Parigi sul cambiamento climatico. Inoltre, si sono impegnati ad accelerare lo sviluppo di fonti energetiche *green*, con l'obiettivo di azzerare le emissioni di gas a effetto-serra, al più tardi, entro il 2050[18], all'uopo intensificando la cooperazione e la comunicazione tra Paesi produttori e Paesi consumatori[19] e coordinando dei piani operativi per ovviare all'inaffidabilità delle esportazioni di gas naturale russo[20].

Vi si aggiunge l'impegno a potenziare i sistemi agricoli nazionali e internazionali, favorendo una transizione verso forme di agricoltura sostenibile, resiliente e produttiva,

---

[17] Si veda il *G7 Climate, Energy and Environment Ministers' Communiqué* del 16 aprile 2023, parte preambolare («We condemn Russia's illegal, unjustifiable, and unprovoked war of aggression against Ukraine, violation of the Charter of the United Nations (UN) and disregard to the impacts that its war is having on people worldwide. We condemn Russia's attempts to use energy and food as tools of geopolitical coercion and reiterate our commitment to supporting those most affected by Russia's weaponization of energy and food. We are deeply concerned about the devastating impacts of Russia's war of aggression against Ukraine including on the environment, provoking an unprecedented global energy crisis characterized by high-energy prices, market volatility and disruptions to energy supply; inflation causing real economic impacts on people's lives; a spike in the world's grain and fertilizer prices which increased food insecurity and malnutrition»).

[18] Ivi, p. 1 («We are steadfast in our commitment to the Paris Agreement, keeping a limit of 1.5 °C global temperature rise within reach through scaled up action in this critical decade, and to the full, swift and effective implementation of the historic Kunming-Montreal Global Biodiversity Framework (GBF) adopted at the 15th Conference of the Parties to the Convention on Biological Diversity (CBD-COP15) with its mission to halt and reverse biodiversity loss by 2030, and welcome the landmark international legally binding instrument on the conservation and sustainable use of marine biological diversity of areas beyond national jurisdiction (BBNJ). Recognizing the current global energy crisis and economic disruptions, we reaffirm our commitment to accelerating the clean energy transition to net-zero greenhouse gas (GHG) emissions by 2050 at the latest»).

[19] Ivi, p. 48 («This crisis emphasizes the urgency to accelerate clean energy transition and transform our energy systems towards more inclusive, sustainable, clean, secure and affordable ones, and the vital importance of reducing our dependency on fossil fuels, mobilizing and diversifying additional necessary investment in the energy sector consistent with the goals of net-zero emission by 2050 at the latest and keeping the goal of 1.5 °C temperature rise within reach, and strengthening forums for communication and cooperation between producing and consuming countries with a view to stabilizing energy markets»).

[20] Ivi, p. 69 («We recognize the need to coordinate plans to mitigate the risks associated with the unpredictability of Russia's exports of gas»).

così da alleviare la pressione sui sistemi agricoli globali conseguente all'aggressione *de qua*[21].

Da ultimo, e limitatamente a quei Paesi che si avvalgano dell'energia nucleare, è stato formalizzato l'impegno a ridurre la propria dipendenza dalla Russia per l'approvvigionamento di beni collegati a tale fonte di energia, nonché di assistere gli altri Stati nel processo di diversificazione del loro *mix* energetico. Allo scopo risulta altresì auspicata l'istituzione di un apposito *working group*[22].

Il comunicato in questione, dunque, si concentra sugli "effetti collaterali" dell'aggressione russa per l'ambiente e la sicurezza energetica, disponendo misure che, indirettamente, intendono altresì sanzionare lo Stato aggressore.

5. *La crisi ucraina nel comunicato dei Ministri dello sviluppo urbano sostenibile* – La questione ucraina ha rinvenuto qualche limitato svolgimento anche nel *G7 Urban Development Ministers' Communiqué* del 7 luglio 2023, successivo all'atto finale del vertice *de quo*, risalente al 20 maggio del medesimo anno[23]. In questo comunicato, la vicenda in questione è stata, ancora una volta, qualificata nei termini di un'ingiustificata e non provocata aggressione di uno Stato nei confronti di un altro, ed è stata indicata come fattore di aggravamento della crisi energetica e ambientale coeva[24].

Alla luce di tanto, i partecipanti si sono limitati a proferire impegno per una cooperazione più intensa con l'Ucraina, a tutti i livelli di governo, intesa al ripristino delle sue infrastrutture critiche e a sopperire alle sue esigenze concrete di recupero e ricostruzione, senza, però, indicare chiare linee di intervento in proposito[25].

6. *La crisi ucraina nel comunicato dei Ministri del digitale e delle tecnologie* – Anche nella *Ministerial Declaration "The G7 Digital and Tech Ministers'Meeting"* del 30 aprile 2023[26] la questione ucraina ha trovato uno spazio piuttosto limitato. A parte la consueta denunzia dell'aggressione compiuta dalla Federazione Russa ai danni

[21] Ivi, p. 13 («With deep concern about Russia's war of aggression against Ukraine which further intensifies pressure on global agriculture and food systems, we commit to continued domestic and international transformation to sustainable, resilient, and productive agricultural and food systems, including through reducing food loss and waste, promoting sustainable agricultural productivity growth, organic farming, and utilizing agroecological and other innovative approaches, to achieve the SDGs and global food security and nutrition, as well as our biodiversity and climate goals»).

[22] Ivi, p. 70 («We recall the G7 Leaders' commitment to evaluate measures to reduce reliance on civil nuclear-related goods from Russia and to assist countries seeking to diversify their supplies. With this in mind, we support the establishment of a working group to explore further cooperation. The G7 underlines that the highest standards of nuclear safety and security are important to all countries and their respective publics»).

[23] Si veda il *G7 Urban Development Ministers' Communiqué* del 7 luglio 2023, p. 4 («Against the backdrop of current global crises, including the COVID-19 pandemic, climate change and Russia's illegal, unjustifiable, and unprovoked war of aggression against Ukraine, we reaffirm the shared values of the rule of law, democracy and universal human rights, as well as the respect for international law»).

[24] Ivi, p. 6 («The issues presented by the triple planetary crisis of climate change, biodiversity loss and pollution are mutually reinforcing and intrinsically linked, while the ongoing global energy crisis has been exacerbated by Russia's war of aggression against Ukraine»).

[25] Ivi, p. 5 («We acknowledge the need for cooperation with all Ukrainian national and sub-national governments including cities in charge of integrated urban development as part of recovery and reconstruction. We underscore that this cooperation would be more effective starting at the planning and preparation stages so that the G7's knowledge and experiences of integrated urban development can be effectively reflected. We are committed to addressing Ukraine's recovery needs in a democratically led process»).

[26] Si noti che anche a tale riunione ha partecipato un delegato del Governo ucraino.

dell'Ucraina[27] e la manifestazione dell'incondizionato supporto espresso a beneficio di quest'ultima[28], i partecipanti si sono limitati a una condanna politica dell'impatto dell'aggressione stessa sulle infrastrutture digitali. In proposito, essi si sono semplicemente richiamati a una pertinente risoluzione del Consiglio delle Nazioni Unite per i diritti umani dell'anno precedente[29].

7. *La crisi ucraina nel comunicato dei Ministri dell'eguaglianza di genere* – Anche nel *Joint Statement of the G7 Gender Equality Ministers on Gender Equality and the Empowerment of All Women and Girls* del 25 giugno 2023, successivo all'atto finale di Hiroshima del 20 maggio, la questione ucraina ha sortito sviluppi limitati. Premessa la consueta denunzia dell'aggressione perpetrata dalla Federazione Russa[30], i partecipanti si sono limitati a richiamare l'attenzione sulla necessità di un piano di recupero *gender-responsive* da adottarsi d'intesa con le autorità ucraine[31].

8. *La crisi ucraina nel comunicato dei Ministri dell'agricoltura* – La crisi ucraina è stata affrontata anche dai Ministri dell'agricoltura dei Paesi partecipanti al G7: con il *2023 G7 Agricolture Ministers' Communiqué* del 23 aprile 2023 essi hanno condannato l'aggressione perpetrata dalla Federazione Russa ai danni dell'Ucraina, indicandola altresì quale causa di alcuni problemi globali inerenti alimentazione e *food security*, ad esempio la crescita esponenziale dei prezzi del grano, del combustibile e dei fertilizzanti[32]. A ciò si aggiunge la solenne condanna del tentativo che la Russia starebbe compiendo di utilizzare la leva alimentare come mezzo di destabilizzazione e coercizione politica. I Ministri hanno, poi, manifestato il proprio sostegno ad alcune iniziative operanti in territorio ucraino e volte a garantire l'esportazione continua del grano ivi coltivato[33]: la *EU-Ukraine Solidarity Lanes*[34], la *Grain from Ukraine*[35] e la *Black Sea Grain Initiative*[36].

---

[27] Si veda la *Ministerial Declaration "The G7 Digital and Tech Ministers'Meeting"* del 30 aprile 2023, p. 2 («We, the Digital and Tech Ministers of the G7, once again condemn in the strongest possible terms Russia's war of aggression against Ukraine, which constitutes an unacceptable violation of international law, including the UN Charter. Russia must withdraw all forces and equipment from Ukraine immediately and unconditionally»).

[28] Ivi, p. 57 («We express our continuous support and solidarity with Ukraine in light of Russia's illegal invasion and infringement of international law»).

[29] Consiglio dei diritti umani, *Role of States in countering the negative impact of disinformation on the enjoyment and realization of human rights*, UN Doc. A/HRC/49/L.31/Rev.1 del 30 marzo 2022.

[30] Si veda il *Joint Statement of the G7 Gender Equality Ministers on Gender Equality and the Empowerment of All Women and Girls* del 25 giugno 2023, p. 2 («In Ukraine, Russia's ongoing and illegal war of aggression led to a surge in conflict-related sexual and gender-based violence»).

[31] Ivi, p. 8 («We call for a gender-responsive recovery planning in Ukraine in close cooperation with Ukrainian authorities»).

[32] Si veda il *G7 Agricolture Ministers' Communiqué* del 23 aprile 2023, p. 3 («We continue to condemn in the strongest terms Russia's illegal, unprovoked and unjustified war of aggression against Ukraine and are appalled and saddened by the tragic human loss and suffering it continues to cause. We are deeply concerned about the devastating impact the war is having on food security globally, not least through price spikes in grains, fuel and fertilisers, which is disproportionately impacting the most vulnerable»).

[33] *Ibidem* («We recognize the importance of the EU-Ukraine Solidarity Lanes, President Zelenskyy's Grain from Ukraine Initiative and the UN and Türkiye-brokered Black Sea Grain Initiative (BSGI). In this context, we strongly support the extension, full implementation and expansion of BSGI. We condemn Russia's attempts to use food as a means of destabilization and as tool of geopolitical coercion and reiterate our commitment to acting in solidarity and supporting those most affected by Russia's weaponization of food»).

[34] Fondata sulla Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni del 12 maggio 2022, *Piano d'azione per l'istituzione di corridoi di solidarietà UE-Ucraina per agevolare le esportazioni agricole dell'Ucraina e gli scambi bilaterali con l'UE*,

A tanto si aggiunge il sostegno espresso dai partecipanti al recupero e alla ricostruzione dell'Ucraina, anche relativamente al suo settore agricolo[37] e la necessità di attenuare gli effetti sulla *global food security* dell'aggressione russa, specialmente con riguardo ai più vulnerabili Paesi in via di sviluppo[38].

Il comunicato lascia chiaramente emergere sia la tendenza a sostenere l'Ucraina, quanto quella ad alleviare gli "effetti collaterali" perniciosi prodotti dall'aggressione russa.

9. *La questione ucraina nel comunicato dei Ministri della salute* – La questione ucraina ha trovato uno spazio limitato nel *G7 Nagasaki Health Ministers' Communiqué* del 14 maggio 2023. Quivi, ribadita la consueta condanna dell'aggressione russa[39], è stato proferito solenne impegno a sostenere l'Ucraina nella ricostruzione del suo sistema sanitario[40], senza, peraltro, individuare linee di azione particolarmente circostanziate.

10. *La crisi ucraina nel comunicato dei Ministri della giustizia* – La crisi ucraina ha rinvenuto svolgimenti rilevanti nel *G7 Japan 2023 Justice Ministers' Communiqué (Tokyo Declaration)* del 7 luglio 2023[41], successivo all'adozione dell'atto finale di Hiroshima del 20 maggio. Anche in questo comunicato risulta anzitutto reiterata la

---

COM(2022) 217 final, l'iniziativa, avviata a maggio 2022, ha inteso facilitare l'esportazione del grano e di altri prodotti agricoli provenienti dall'Ucraina attraverso varie reti di trasporto terrestre, per ovviare al blocco dei porti ucraini sul Mar Nero disposto dalla marina militare russa.

[35] Trattasi di un programma umanitario di fornitura di cibo a Paesi dell'Africa e dell'Asia lanciato in via unilaterale dal Presidente ucraino Volodymyr Zelenskyy a partire dal 26 novembre 2022. Per approfondimenti si rimanda alla pagina istituzionale https://mfa.gov.ua/en/grain-ukraine#:~:text=%E2%80%9CGrain%20From%20Ukraine%E2%80%9D%20is%20a,on%20Food%20Security%20in%20Kyiv.

[36] Basata sull'accordo concluso il 22 luglio 2022 tra Ucraina, Federazione Russa, Turchia e Nazioni Unite, l'iniziativa ha consentito l'esportazione via mare di grano, fertilizzanti ed altri prodotti agricoli provenienti sia dall'Ucraina che dalla Russia. Essa, però, ha vissuto uno sviluppo travagliato, che ha visto lo Stato aggressore sospendere temporaneamente la propria partecipazione. In ogni caso, il termine di operatività di tale iniziativa è spirato il 17 luglio 2023, senza che l'intesa venisse rinnovata dalle parti. Per approfondimenti si veda G. NOVAK, H. AUST, *The Law of Treaties in Wartime: the Case of the Black Sea Grain Initiative*, in *Just Security*, 10 novembre 2022, reperibile *online*.

[37] Si veda il *G7 Agricolture Ministers' Communiqué* del 23 aprile 2023, p. 4 («We stand ready to support the recovery and reconstruction of Ukraine, including by sharing our experience, knowledge and expertise regarding demining of agricultural land, and by reconstruction of agricultural infrastructure such as irrigation, warehouses and food processing facilities destroyed by Russia»).

[38] Ivi, p. 5 («It is essential to support Ukraine and mitigate the adverse effects arising from Russia's illegal war of aggression against Ukraine on global food security and nutrition especially that of vulnerable developing countries. It is also essential that we continue the urgently needed transformation to resilient and sustainable agricultural practices to achieve sufficient and sustainable production in the medium and long term to feed the growing global population which recently surpassed 8 billion, and to reduce the negative environmental impacts of agriculture and food production and enhance the positive ones»).

[39] Si veda il *G7 Nagasaki Health Ministers' Communiqué* del 14 maggio 2023, p. 2 («We condemn in the strongest possible terms Russia's war of aggression against Ukraine, which constitutes a serious violation of international law, including the UN Charter»).

[40] *Ibidem* («We are committed to supporting the government of Ukraine in their continued effort to protect the health of the Ukrainian people. We will continue to support Ukraine with a view to strengthen the operation and the rebuilding of the health system now and in future and will closely coordinate our respective G7 endeavours as a central part of the G7 work in 2023»).

[41] Si noti che alla pertinente riunione hanno partecipato anche il Ministro della giustizia ed il procuratore generale dell'Ucraina.

solita qualificazione dell'operazione militare compiuta dalla Federazione Russa ai danni dell'Ucraina[42].

Inoltre, vi si rinviene l'impegno a far valere le responsabilità individuali di tutti coloro che abbiano contribuito agli atroci crimini compiuti in ragione dell'aggressione *de qua*, in linea con la Dichiarazione di Berlino adottata dai medesimi Ministri della giustizia successivamente al summit di Elmau del 2022[43], e a supportare ogni investigazione allo scopo necessaria, specialmente con riferimento a fattispecie di violenze sessuali e di genere[44]. In questo senso, i partecipanti hanno accolto con favore l'avvio delle attività da parte dell'*International Centre for the Prosecution of the Crime of Aggression against Ukraine*, *hub* giudiziario radicato nell'*Eurojust*.

A ciò si aggiunge il supporto garantito dagli Stati interessati alla ricostruzione e alla riforma del sistema di giustizia dell'Ucraina, funzionalizzato, tra l'altro, al relativo ingresso nell'Unione Europea[45], nonché il sostegno agli sforzi di riforma perseguiti da tale Stato per contrastare fenomeni di corruzione[46], ai quali i partecipanti intendono contribuire mediante istituzione di un'apposita *Anti-Corruption Task Force for Ukraine*[47]. Non manca, poi, l'espressione del sostegno all'Ucraina ai fini del rafforzamento della sua capacità di *law enforcement* e delle sue istituzioni giudiziarie[48].

Da notare che, sul piano sanzionatorio, i partecipanti hanno inteso confermare la decisione di immobilizzare i *sovereign assets* russi ricadenti sotto la propria giuri-

---

[42] Si veda il *G7 Japan 2023 Justice Ministers' Communiqué (Tokyo Declaration)* del 7 luglio 2023, p. 3 («We continue to condemn in the strongest terms Russia's illegal unprovoked, and unjustifiable war of aggression against Ukraine, which constitutes a blatant violation of international law, and reiterate our unwavering commitment to stand with Ukraine»).

[43] Si veda la *Berlin Declaration* del 22 novembre 2022.

[44] Si veda il *G7 Japan 2023 Justice Ministers' Communiqué (Tokyo Declaration)* del 7 luglio 2023, p. 4 («We reconfirm our steadfast commitments made in the Berlin Declaration adopted during the G7 Meeting of Justice Ministers held last year, and will continue to cooperate and coordinate closely with Ukrainian authorities to make all efforts to ensure accountability for those who are responsible for the atrocity crimes committed in the course of Russia's war of aggression against Ukraine, in line with the Berlin Declaration, as well as with the 19 May, 2023 G7 Leaders' Statement on Ukraine issued during the Hiroshima Summit. We will continue to work together with partners to support initiatives of the G7 and its partners in this regard. We also reconfirm our commitment to support investigations and prosecutions of atrocity crimes in Ukraine, including those involving conflict-related sexual and gender-based violence, bearing in mind the important role of victims and witnesses in the investigation of such crimes and supporting Ukrainian authorities in this regard»).

[45] Ivi, p. 5 («We reaffirm our commitment to support Ukraine in its efforts to 'build-back-better', in particular the reforms undertaken in the field of law and justice. We recognise that such efforts will serve as the foundation of reconstructing a stronger and more resilient society based on the rule of law and will contribute to Ukraine's EU accession process»).

[46] Ivi, p. 6 («We recognise anti-corruption as a very important area in which the G7 will endeavour to provide further assistance to Ukraine in this regard, acknowledging the threat corruption poses to the stability and security of societies, undermining democratic institutions and values, and jeopardizing the rule of law»).

[47] Ivi, p. 7 («To this end, we plan to establish the G7 Justice Ministers' 'Anti-Corruption Task Force for Ukraine' (ACT for Ukraine) under the coordination of Japan, as a flexible and inclusive platform to bring together experts from the G7, Ukraine and relevant international bodies including the UNDP and UNODC. Through close consultation and coordination with the G7 Ambassadors' Support Group in Ukraine as well as existing partners engaged in anti-corruption work and ongoing initiatives, including the EU accession process, ACT for Ukraine will serve as a medium to share information and take stock of ongoing and planned anti-corruption initiatives in Ukraine, analyse the anticorruption needs of Ukraine, and develop possible strategies, including the consideration of useful capacity building and/or technical assistance projects tailored to the needs of Ukraine»). Detta *Task Force*, posta sotto coordinamento giapponese, dovrebbe costituire un *forum* di informazione e consultazione reciproca tra i Paesi interessati, l'Ucraina e vari organi internazionali competenti *ratione materiae*, con il fine di mettere a disposizione del Paese interessato l'*expertise* necessaria alle riforme anticorruzione intraprese.

[48] Ivi, p. 8 («We will also support Ukraine to enhance the capacity of its law enforcement and justice institutions, as appropriate, through the provision of capacity building programmes and legal technical assistance»).

sdizione, finché lo Stato aggressore non abbia integralmente compensato i danni cagionati all'Ucraina[49].

Il comunicato, quindi, reca misure intese sia a sostenere lo Stato aggredito che a sanzionare lo Stato aggressore.

11. *La crisi ucraina nel comunicato dei Ministri del commercio* – La questione ucraina è stata trattata anche nel *G7 Trade Ministers' Statement* del 4 aprile 2023, riguardante i problemi del commercio globale, identificati, ad esempio, nelle interruzioni nella catena globale delle forniture, nei movimenti transfrontalieri di persone e nell'alto livello di inflazione. In questo contesto, l'aggressione russa ai danni dell'Ucraina è stata semplicemente menzionata – accanto alla pandemia da COVID19 – come una delle principali cause dei fenomeni innanzi citati[50]. Non constano, comunque, decisioni consequenziali sul punto.

12. *La crisi ucraina nell'atto finale del vertice di Hiroshima del 2023* – La questione ucraina occupa un posto preminente nell'atto finale del vertice di Hiroshima del 2023, tanto che a essa risulta integralmente dedicato un intero allegato, che sarà esaminato nel prossimo paragrafo.

Anzitutto, l'atto finale reca come primo punto della propria parte preambolare l'impegno dei partecipanti a supportare l'Ucraina fino alla cessazione dell'aggressione russa[51].

In parte operativa, poi, i firmatari dell'atto finale, nel ribadire la propria ferma condanna della guerra di aggressione condotta dalla Federazione Russa e l'intento di intensificare i propri sforzi di supporto allo Stato aggredito sul piano diplomatico, finanziario, umanitario e militare, rinviano, appunto, al summenzionato allegato per quanto concerne le azioni concrete intraprese a sostegno dell'Ucraina stessa[52].

A tanto seguono talune previsioni in cui i firmatari qualificano la guerra di aggressione in parola come causa – unica o concomitante – di una serie di problemi globali già affrontati nei precedenti incontri ministeriali. Sicché la questione ucraina viene rappresentata come un fattore di crisi globale multidimensionale, destinato a incidere in senso deteriore su di una serie di problemi mondiali che i *leaders* del G7 si ripropongono di affrontare. E così, essa viene designata come causa della crisi

[49] Ivi, p. 5 («We will continue our efforts to ensure that Russia pays for the long term reconstruction of Ukraine and reaffirm that, consistent with our respective legal systems, Russia's sovereign assets in our jurisdictions remain immobilised until Russia pays for the damages it has caused to Ukraine»).

[50] Si veda il *G7 Trade Ministers' Statement* del 4 aprile 2023, parte preambolare («Recent years have been marked by great geopolitical and economic turbulence, which has resulted in disruptions across global supply chains and cross-border movement of people as well as high inflation, hitting developing countries particularly hard. Although Russia's war of aggression against Ukraine, which we continue to condemn in the strongest possible terms, and the COVID-19 pandemic have been the immediate trigger of these crises, we also need to take into account the underlying developments in the international trading system, including prolonged non-market policies and practices. There have also been longer-term structural shifts such as the rapid growth of trade in service sectors and the acceleration of digital transformation and transition to net-zero emissions»).

[51] Si veda l'atto finale di Hiroshima del 20 maggio 2023, parte preambolare, p. 1 («We are taking concrete steps to: - support Ukraine for as long as it takes in the face of Russia's illegal war of aggression»).

[52] Ivi, p. 4 («We reaffirm our unwavering support for Ukraine for as long as it takes to bring a comprehensive, just and lasting peace. We issued the G7 Leaders' Statement on Ukraine, and with the clear intention and concrete actions set forth in it, we commit to intensifying our diplomatic, financial, humanitarian and military support for Ukraine, to increasing the costs to Russia and those supporting its war efforts, and to continuing to counter the negative impacts of the war on the rest of the world, particularly on the most vulnerable people»).

economica globale e della correlata inflazione[53], della crisi del debito dei Paesi a medio e basso reddito[54], della crisi del mercato globale e della catena della fornitura di energia, con correlate problematiche ambientali[55] e della crisi alimentare globale[56].

Alla luce di tanto, i firmatari dell'atto finale si sono prefissi l'obiettivo di accelerare lo sviluppo di fonti energetiche *green* e di effettuare investimenti pubblici nel settore del gas naturale, con l'intento di ridurre rapidamente la propria dipendenza energetica dalla Russia[57].

Si sono altresì riproposti di rimuovere gli ostacoli all'esportazione di grano e fertilizzanti – ucraini e russi – opposti dallo Stato aggressore, sostenendo le note iniziative *EU-Ukraine Solidarity Lanes*, *Grain from Ukraine* e *Black Sea Grain Initiative*[58].

Non manca, poi, una solenne condanna dello Stato aggressore per la continua manipolazione dell'informazione che esso starebbe compiendo a fini propagandistici[59] e per via della crescente presenza, in territorio africano, delle forze del gruppo armato *Wagner* a esso affiliato, che starebbe incrementando l'instabilità dei Paesi interessati e le violazioni dei diritti umani ivi perpetrate[60].

Da ultimo, l'atto finale reca talune dichiarazioni indirizzate a Stati terzi: più nello specifico, i firmatari hanno chiesto alla Cina di esercitare pressioni sulla Russia affinché

---

[53] Ivi, p. 7 («The global economy has shown resilience against multiple shocks including the COVID-19 pandemic, Russia's war of aggression against Ukraine, and associated inflationary pressures»).

[54] Ivi, p. 12 («We remain concerned that serious challenges to debt sustainability are undermining the progress towards the SDGs and low-and middle-income countries are disproportionately affected by Russia's war of aggression against Ukraine and wider global challenges»).

[55] Ivi, p. 18 («While Russia's war of aggression against Ukraine impacts energy markets and supply chains globally, our goal to achieve net-zero greenhouse gas (GHG) emissions by 2050 at the latest remains unchanged») e 25 («We commit to holistically addressing energy security, the climate crisis, and geopolitical risks. In order to address the current energy crisis caused by Russia's war of aggression against Ukraine and achieve our common goal of net-zero emissions by 2050 at the latest, we highlight the real and urgent need and opportunity to accelerate clean energy transitions also as a means of increasing energy security at the same time»).

[56] Ivi, p. 31 («Russia's illegal war of aggression against Ukraine has drastically aggravated the global food security crisis»).

[57] Ivi, p. 26 («It is necessary to accelerate the phase out of our dependency on Russian energy, including through energy savings and gas demand reduction, in a manner consistent with our Paris commitments, and address the global impact of Russia's war on energy supplies, gas prices and inflation, and people's lives, recognizing the primary need to accelerate the clean energy transition. In this context, we stress the important role that increased deliveries of liquefied natural gas (LNG) can play, and acknowledge that investment in the sector can be appropriate in response to the current crisis and to address potential gas market shortfalls provoked by the crisis. In the exceptional circumstance of accelerating the phase out of our dependency on Russian energy, publicly supported investment in the gas sector can be appropriate as a temporary response, subject to clearly defined national circumstances, if implemented in a manner consistent with our climate objectives without creating lock-in effects»).

[58] Ivi, p. 31 («We reaffirm the importance of the EU-Ukraine Solidarity Lanes and President Zelenskyy's Grain from Ukraine Initiative. We reiterate the critical importance of continued and scaled-up implementation of the UN and Türkiye-brokered Black Sea Grain Initiative (BSGI) in order to further facilitate grain exports from Ukraine and enable stable supply to those in need. We call on Russia to stop threatening global food supplies and to allow the BSGI to operate at its maximum potential and for as long as necessary. We reiterate the importance of ensuring rules-based, open, fair, transparent, predictable, and non-discriminatory trade and avoiding unjustified restrictive trade measures to keep the food and agricultural markets open and call on our G20 partners to do the same»).

[59] Ivi, p. 47 («We strongly condemn the widespread use of information manipulation and interference by Russia in order to gain support for its war of aggression against Ukraine and to obscure the facts of its aggression»).

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

desista dalla propria guerra di aggressione[61] e all'Iran di cessare di fornire supporto a quest'ultima[62].

Per quanto l'atto finale in questione faccia emergere tutte e tre le suesposte linee di azione perseguite dai partecipanti nella "gestione" della crisi ucraina, la gran parte delle pertinenti misure "operative" risulta spiegata in un allegato *ad hoc* all'atto finale.

13. *La crisi ucraina nel G7 Leaders' Statement on Ukraine allegato all'atto finale del vertice di Hiroshima del 2023* – Il *G7 Leaders' Statement on Ukraine* allegato all'atto finale del vertice di Hiroshima del 2023, reca una serie di misure deliberate dai Paesi partecipanti per contrastare la guerra di aggressione lanciata dalla Federazione Russa nei confronti dell'Ucraina, sostenere quest'ultima nell'esercizio della sua legittima difesa e mitigare i problemi globali – economici e non – cagionati dal conflitto armato in questione[63].

Premessa la consueta condanna dell'atto di aggressione, con abbinata richiesta di ritiro immediato della Russia dai territori ucraini occupati[64], i *leaders* del G7 hanno espresso il loro appoggio al piano di pace presentato dal Presidente ucraino Volodymyr Zelensky[65], all'uopo richiamando anche la pertinente risoluzione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite del 23 febbraio 2023 dal titolo *"Principles of the Charter of the United Nations underlying a comprehensive, just and lasting peace in Ukraine"*[66].

Inoltre, i partecipanti hanno manifestato grave preoccupazione per la requisizione e la militarizzazione della centrale termonucleare di Zaporizhzhya[67] e tutto il loro sostegno all'intrapresa legittima difesa da parte dello Stato aggredito[68]. In aggiunta, hanno assunto la decisione di sostenere il recupero economico-infrastrutturale di tale

[61] Ivi, p. 53 («We call on China to press Russia to stop its military aggression, and immediately, completely and unconditionally withdraw its troops from Ukraine. We encourage China to support a comprehensive, just and lasting peace based on territorial integrity and the principles and purposes of the UN Charter, including through its direct dialogue with Ukraine»).

[62] Ivi, p. 57 («We express our grave concern regarding Iran's continued destabilizing activities, including the transfer of missiles, unmanned aerial vehicles (UAVs) and related technologies to state and nonstate actors and proxy groups, in breach of UNSCRs including 2231 and 2216. Iran must stop supporting Russia's war of aggression against Ukraine. In particular, we call upon Iran to cease transferring armed UAVs, which have been used to attack Ukraine's critical infrastructure and kill Ukrainian civilians»).

[63] Si veda il *G7 Leaders' Statement on Ukraine* allegato all'atto finale del vertice di Hiroshima del 2023, p. 1 («Today we are taking new steps to ensure that Russia's illegal aggression against the sovereign state of Ukraine fails and to support the Ukrainian people in their quest for a just peace rooted in respect for international law. We are renewing our commitment to provide the financial, humanitarian, military and diplomatic support Ukraine requires for as long as it takes. We are imposing further sanctions and measures to increase the costs to Russia and those who are supporting its war effort. And we are taking steps to support partners worldwide as they navigate the suffering caused by the Russia's war, including through humanitarian assistance. We are also building on the success of our efforts to ensure that Russia is no longer able to weaponize the availability of energy against us and against the world»).

[64] Ivi, p. 2 («We urge Russia to stop its ongoing aggression and immediately, completely and unconditionally withdraw its troops and military equipment from the entire internationally recognized territory of Ukraine»).

[65] Per alcuni approfondimenti, si veda M. MANCINI, *Il conflitto tra Federazione Russa e Ucraina e i limiti posti dal diritto internazionale a un accordo di pace*, in *Rivista di Diritto Internazionale*, 2023, 367 ss. ed, in particolare, 379-380.

[66] Assemblea Generale, *Principles of the Charter of the United Nations underlying a comprehensive, just and lasting peace in Ukraine*, UN Doc. A/RES/ES-11/6 del 23 febbraio 2023.

[67] Si veda il *G7 Leaders' Statement on Ukraine* allegato all'atto finale del vertice di Hiroshima del 2023, p. 3 («We express our gravest concern over Russia's grossly irresponsible seizure and militarization of the Zaporizhzhya Nuclear Power Plant»).

[68] Ivi, p. 4 («We commit to continuing our security assistance to Ukraine as it defends itself against Russia's aggression, tailoring our support to Ukraine's needs»).

Stato, d'intesa con il Fondo Monetario Internazionale ed il Gruppo della Banca Mondiale, e avvalendosi anche della collaborazione della *Multi-Agency Donor Coordination Platform for Ukraine*[69], nonché di supportarne gli sforzi in punto di riforme anti-corruzione[70].

A tanto, si sommano altre previsioni dello *Statement* finalizzate a regolare l'apparato sanzionatorio predisposto dai firmatari nei confronti della Federazione Russa. In particolare, essi hanno stabilito:

- di applicare restrizioni al commercio che impediscano alla Russia di avere accesso a beni e materiali utilizzabili a fini bellici, escludendo dalle misure limitative beni di carattere agricolo, medico e umanitario;
- di chiedere a soggetti terzi di interrompere le forniture di materiali bellici a beneficio della Russia;
- di adottare tutte le misure necessarie per impedire che la Russia, anche attraverso il proprio sistema finanziario, possa aggirare le limitazioni innanzi esposte;
- di applicare misure restrittive per impedire che la Russia possa finanziare la propria guerra di aggressione con i proventi della vendita dei suoi prodotti energetici (come gli *export bans* e il *price cap* sul petrolio proveniente da tale Stato);
- di applicare misure restrittive per impedire che la Russia possa finanziare la guerra di aggressione con i proventi derivanti da estrazione e vendita dei diamanti[71].

---

[69] Ivi, p. 5 («We welcome the progress made in discussions in the Multi-agency Donor Coordination Platform for Ukraine and reaffirm our intention to further coordinate with Ukraine, partner countries and relevant international organizations. We are committed to addressing Ukraine's recovery needs. We will continue our joint effort to support Ukraine's repair of its critical infrastructure, recovery and reconstruction. We are determined to use the Platform as our primary mechanism to ensure that our assistance and support for reforms are well coordinated, properly sequenced, and mutually reinforcing»).

[70] Ivi, p. 6 («We welcome the continued determination and efforts of the Ukrainian government and people to combat corruption, and encourage continued implementation of an effective reform agenda that will support good governance and improve investor confidence. We support Ukraine's efforts to advance necessary institution-building as well as substantive legal reform in line with Ukraine's European path, especially in the judicial sector and promotion of the rule of law»).

[71] Ivi, p. 7 («We remain united in imposing coordinated sanctions and other economic actions to further undermine Russia's capacity to wage its illegal aggression. Specifically, we are taking the following measures, consistent with our respective legal authorities and processes and international law: i) We will further restrict Russia's access to our economies. Building on previous measures taken to prevent Russia from accessing inputs in support of sectors key to its military industrial base, we will broaden our actions to ensure that exports of all items critical to Russia's aggression including those used by Russia on the battlefield are restricted across all our jurisdictions, including exports of industrial machinery, tools, and other technology that Russia uses to rebuild its war machine. We will further target those operating in these key sectors, such as manufacturing, construction, and transportation as well as business services. We will starve Russia of G7 technology, industrial equipment and services that support its war machine. We will continue to shield agricultural, medical, and humanitarian products from our restrictive measures and make every effort to avoid potential spillover impacts on third countries. ii) We will further prevent the evasion and circumvention of our measures against Russia, including targeting entities transporting material to the front. We will continue to work through the Russian Elites, Proxies, and Oligarchs (REPO) Task Force and the Enforcement Coordination Mechanism to enhance the effectiveness of our restrictive measures. We are engaging with third countries through which restricted G7 goods, services, or technology may be provided to Russia to strengthen third-countries' understandings of G7 measures. We note and encourage commitments made by these countries to ensure our measures are not circumvented and have the intended effect. iii) We reiterate our call on third parties to immediately cease providing material support to Russia's aggression, or face severe costs. We will reinforce our coordination to prevent and respond to third parties supplying weapons to Russia and continue to take actions against third country actors who materially support Russia's war. iv) We will also work to further curtail Russia's use of the international financial system to further its war in Ukraine. We are prepared to take further measures against those willfully supporting the financing of Russia's war. We are taking steps to further reduce avenues for Russia to circumvent our financial measures including by preventing third-country branches of Russian banks from being used to avoid sanctions. We will continue to take necessary actions against Russia's financial sector

A queste iniziative, poi, si aggiungono altri strumenti sanzionatori volti a costringere lo Stato aggressore a risarcire i danni cagionati allo Stato aggredito, tra cui il congelamento e/o la confisca dei beni ricadenti sotto la giurisdizione dei Paesi del G7 e appartenenti a individui o enti giuridici colpiti dalle sanzioni, nonché l'immobilizzazione dei *sovereign assets* russi, presenti sempre nel territorio dei Paesi partecipanti, fino alla completa riparazione dei summenzionati danni[72].

I partecipanti, poi, hanno proferito solenne impegno affinché i responsabili dei crimini compiuti in Ucraina rispondano individualmente del loro operato. Allo scopo, essi hanno denunziato la perpetrazione, nel territorio dello Stato aggredito, di violenze sessuali e di genere, deportazioni di massa, nonché la distruzione e il danneggiamento di beni culturali[73].

Lo *Statement* si conclude con la manifestazione del supporto dei Paesi partecipanti alle già menzionate iniziative volte a consentire l'esportazione di grano e fertilizzanti provenienti dai Paesi in conflitto, con lo scopo di impedire che la Russia possa utilizzare come strumenti di coercizione politica le forniture di prodotti alimentari[74].

Da notare che lo *Statement* in questione, proprio come tutti gli altri documenti del G7 esaminati in precedenza, non reca alcuna misura/decisione/iniziativa intesa ad agevolare il dialogo tra i contendenti o a risolvere mediante negoziato o altri strumenti pacifici le relative controversie.

---

while coordinating to preserve financial channels for essential transactions. v) We will continue to reduce Russia's revenue to finance its illegal aggression by taking appropriate steps to limit Russia's energy revenue and future extractive capabilities, building on the measures we have taken so far, including export bans and the price cap for seaborne Russian- origin crude oil and refined oil products. We have dramatically reduced our reliance on Russian energy and commodities. We are determined to continue on this path so that Russia is no longer able to weaponize energy against us. We will further reduce reliance on civil nuclear and related goods from Russia, including working to assist countries seeking to diversify their supplies. We will also continue efforts to reduce Russia's revenue from metals. Further, we remain committed to upholding the price caps on Russian oil and petroleum products and we will enhance our efforts to counter evasion of these caps while avoiding spillover effects and maintaining global energy supply. vi) In order to reduce the revenues that Russia extracts from the export of diamonds, we will continue to work closely together to restrict trade in and use of diamonds mined, processed or produced in Russia and engage with key partners with the aim of ensuring effective implementation of future coordinated restrictive measures, including through tracing technologies»).

[72] Ivi, p. 8 («We will continue to take measures available within our domestic frameworks to find, restrain, freeze, seize, and, where appropriate, confiscate or forfeit the assets of those individuals and entities that have been sanctioned in connection with Russia's aggression. We are taking steps to fully map holdings of Russia's sovereign assets immobilized in our jurisdictions»).

[73] Ivi, p. 9 («In this context, we reiterate our commitment to holding those responsible to account consistent with international law, including by supporting the efforts of international mechanisms, such as the International Criminal Court (ICC). We strongly condemn the unlawful deportation and transfer of Ukrainians, including children, from the occupied areas of Ukraine to Russia, and will continue to follow the progress of the ICC investigation in this regard, with the utmost attention and call for the return of these children. We also deplore instances of conflict-related sexual and gender-based violence against Ukrainians. We welcome the establishment of the International Centre for the Prosecution of the Crime of Aggression against Ukraine. In addition, welcoming the efforts by the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO) in this context, we underscore the importance of the protection of education of all children, in particular those impacted as well as the preservation of Ukrainian cultural properties and heritage damaged and threatened by the war of aggression»).

[74] Ivi, p. 10 («We stress that Russia's weaponization of food has compounded economic vulnerabilities, exacerbated already dire humanitarian crises, and escalated global food insecurity and malnutrition to unprecedented levels (…) We will continue to support the export of Ukrainian agri-products including through the EU-Ukraine Solidarity Lanes. In this regard, we support the expansion and extension of the Black Sea Grain Initiative (BSGI) and we call upon Russia to stop threatening global food supplies and allow the BSGI to operate at its maximum potential. We remain committed to the Grain from Ukraine initiative»).

14. *La crisi ucraina negli altri allegati all'atto finale del vertice di Hiroshima del 2023* – La questione ucraina ha trovato spazio altresì nelle altre dichiarazioni di vertice allegate all'atto finale di Hiroshima del 2023. In particolare, essa viene menzionata nel *G7 Leaders' Statement on Economic Resilience and Economic Security* quale fattore di indebolimento – accanto alla pandemia da COVID19 – della catena globale delle forniture[75].

Inoltre, essa compare nell'*Hiroshima Action Statement for Resilient Global Food Security*, quale causa di aggravamento della perdurante crisi alimentare globale e della conseguente carenza di *food security* a livello mondiale[76]. Da ciò, i Paesi partecipanti hanno dedotto il proprio impegno a sostenere le iniziative – menzionate in precedenza – volte a favorire le esportazioni di grano e fertilizzanti dai Paesi coinvolti nel conflitto, nonché quello a sostenere gli sforzi delle Nazioni Unite per individuare eventuali movimenti illegali del grano[77].

Da ultimo, la crisi ucraina è stata affrontata nella *G7 Leaders' Hiroshima Vision on Nuclear Disarmament*, in cui i Paesi partecipanti hanno espresso solenne condanna per la ritrovata retorica nucleare dello Stato aggressore[78], per la sua manifestata intenzione di condurre un *test* nucleare[79] e per il suo tentativo di appropriarsi degli impianti nucleari ucraini[80]. Ne consegue il richiamo al Paese interessato, affinché si conformi pienamente al nuovo trattato START e alla moratoria sui *test* nucleari[81].

Tali ultime rimostranze, però, sembrano aver sortito effetti quasi controproducenti, se si considera che il 2 novembre 2023 il Presidente Putin ha firmato un atto inteso al ritiro della ratifica russa del *Comprehensive Nuclear-Test-Ban Treaty* del 1996, il quale, in ogni caso, non era – e non è – ancora entrato in vigore[82].

15. *Conclusioni* – I *leaders* del G7 hanno espresso una posizione ferma e intransigente nei confronti della questione ucraina, condannando senza riserve l'intervento militare compiuto dalla Russia, e qualificandolo come un fattore di crisi globale multidimensionale, che ha contribuito a esacerbare svariati problemi mondiali di ordine politico, economico, finanziario, energetico, climatico e così via.

---

[75] Si veda il *G7 Leaers' Statement on Economic Resilience and Economic Security* del 20 maggio 2023, p. 1 («The COVID-19 pandemic and Russia's war of aggression against Ukraine has laid bare vulnerabilities in supply chains in countries around the world»).

[76] Si veda l'*Hiroshima Action Statement for Resilient Global Food Security* del 20 maggio 2023, p. 1 («The war in Ukraine has further aggravated the ongoing food security crisis around the world, especially in developing and least developed countries»).

[77] *Ibidem* («We will be working together to respond to the immediate food security crisis including through: (…) Supporting grain exports from Ukraine and Russia including the expansion and extension of the BSGI, continuation of the EU "Solidarity Lanes" and the restoration of the agricultural sector in Ukraine as well as supporting any UN efforts to identify and evidence illegal movement of grains»).

[78] Si veda la *G7 Leaders' Hiroshima Vision on Nuclear Disarmament* del 19 maggio 2023, p. 1 («Russia's irresponsible nuclear rhetoric, undermining of arms control regimes, and stated intent to deploy nuclear weapons in Belarus are dangerous and unacceptable»).

[79] Ivi, p. 2 («We express our concern over Russia's announcement of its readiness to conduct a nuclear test»).

[80] Ivi, p. 3 («We further express our profound concern over Russia's attempt to control Ukraine's nuclear facilities, which poses serious nuclear safety and security risks and is in total disregard of Ukraine's right under the NPT to pursue peaceful uses of nuclear energy»).

[81] Ivi, pagg. 1 («We deeply regret Russia's decision to under mine the New START Treaty, and call on Russia to enable a return to full implementation of the Treaty») e 2 («We call for Russia's adherence to its moratorium on nuclear tests»).

[82] Per approfondimenti su tale atto si rimanda alla pagina https://www.euronews.com/2023/11/02/vladimir-putin-signs-russias-withdrawal-from-the-treaty-banning-nuclear-tests.

A ciò, i Paesi interessati hanno fatto corrispondere un organico *set* di sanzioni a carico dello Stato aggressore, garantendo, al contempo, svariate forme di sostegno allo Stato aggredito, alla sua legittima difesa, alla sua ricostruzione e alle sue iniziative di riforma. Non mancano, poi, misure volte a sostenere i Paesi terzi maggiormente colpiti dagli "effetti collaterali" del conflitto in questione.

Da notare che, in ogni caso, i Paesi del G7 non si sono premurati di organizzare, né di promuovere iniziative politico-diplomatiche volte a facilitare il dialogo tra i contendenti e/o a risolvere con mezzi pacifici le controversie in atto tra loro. Sembra, quindi, che la ricerca di soluzioni di pace tra i contendenti non sia affatto prioritaria nel disegno politico attuale dei Paesi del vertice che, invece, intendono applicare svariate forme di pressione nei confronti della Russia per indurla alla cessazione della propria iniziativa bellica e all'abbandono integrale e incondizionato delle proprie pretese. D'altro canto, un atteggiamento non troppo dissimile sembra aver connotato anche l'azione svolta sul punto, sino a ora, dalle Nazioni Unite, che non hanno esercitato funzioni "conciliative" degne di nota[83].

In ogni caso, le numerose e strutturate misure di sostegno – militare e non – all'Ucraina, attuate sino a oggi dai Paesi del G7, hanno fatto sì che questi ultimi acquisissero lo *status* di belligeranti accanto a una delle parti[84], così divenendo inidonei a svolgere una qualsivoglia credibile azione conciliativa tra i contendenti[85].

Dicembre 2023

[83] Di condotta rinunciataria delle Nazioni Unite, che non hanno compiuto significativi sforzi conciliativi tra i contendenti, per esempio, ricorrendo ai poteri di cui al Cap. VI della Carta, ha parlato U. VILLANI, *Il ripudio della guerra*, in *Mosaico di Pace*, 5 giugno 2022, il quale rileva anzi, «un atteggiamento della maggior parte della Comunità internazionale, con in testa gli Stati Uniti, seguiti dal Regno Unito, dalla Nato, dall'Unione europea e dai suoi Membri, di assoluto disinteresse alla ricerca della pace, se non di costante inasprimento del conflitto». Su questa falsariga anche L. PANELLA, *Il diritto internazionale può favorire la fine del conflitto in Ucraina?*, in *Ordine Internazionale e Diritti Umani*, Focus *Il conflitto in Ucraina*, 2023, 942 ss., che suggerisce, come antidoto a tale "inazione", un'iniziativa dell'Assemblea Generale fondata sulla nota risoluzione *Uniting for Peace*, ma intesa a spiegare misure fondate nel Cap. VI della Carta per la risoluzione pacifica delle controversie tra i contendenti.

[84] Tanto è stato autorevolmente sostenuto da U. VILLANI, *Possibili vie di pace per la guerra in Ucraina*, in *La Comunità Internazionale*, 2023, 399-434, ed in particolare 408, il quale, oltretutto, ha sistematicamente posto in luce tutte le condotte tenute da questi Stati che hanno avuto l'effetto di inasprire il conflitto armato in questione.

[85] Sempre U. VILLANI, *Possibili vie di pace per la guerra in Ucraina*, cit., in particolare 417-420, individua in una mediazione imparziale ed autorevole la più promettente possibilità di una soluzione di pace per il conflitto *de quo*, giacché essa, a differenza di altri strumenti di risoluzione delle controversie internazionali, sarebbe idonea a risolvere altresì le complesse questioni politiche a monte del conflitto medesimo.

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

Disarmo nucleare e Non-proliferazione al G7 di Hiroshima 2023

Giuseppe Gallo
Dottorando di ricerca in "Diritti e tutele nei mercati globalizzati", Università degli Studi di Bari Aldo Moro

Relativamente alla visione del cosiddetto gruppo dei sette (comunemente noto anche con la sigla di G7)[1] in materia di non proliferazione e disarmo nucleare[2], dall'ultimo vertice intergovernativo tenutosi a maggio 2023 nella città di Hiroshima si evince, anzitutto, il solenne impegno da parte di tutti i suoi componenti alla progressiva realizzazione di un mondo caratterizzato dall'assenza di armi nucleari nella sicurezza effettiva, tuttavia, di tutti i membri della comunità internazionale intesa nel suo insieme[3].

A tal proposito, viene espressa una ferma condanna nei confronti della minaccia da parte della Federazione Russa di ricorrere all'impiego di siffatte armi[4] e viene inoltre fortemente contestata la sua intenzione, più volte dichiarata durante il conflitto armato contro l'Ucraina, di procedere con il loro dispiego all'interno del territorio della confinante Bielorussia[5]. Risulta infine definito come particolarmente pericoloso, se non del tutto inaccettabile e, soprattutto, irresponsabile il graduale indebolimento degli strumenti giuridici internazionali posti a controllo della corsa agli armamenti nucleari

[1] Il gruppo dei sette (di solito abbreviato in G7) è un Foro informale di cooperazione internazionale tra i paesi più industrializzati del mondo, consistente in riunioni annuali dei Capi di Stato e di governo di questi per discutere di questioni internazionali di interesse comune. Ne fanno parte i seguenti Stati: Canada, Francia, Germania, Giappone, Italia, Gran Bretagna, Stati Uniti.

[2] La letteratura di diritto internazionale in tema di disarmo e non proliferazione delle armi di distruzione di massa è ampia; v., su tutti, M. Politi, *Diritto Internazionale e Non Proliferazione Nucleare*, Padova, 1984; A. Miatello, *L'arme nucléaire en droit international*, 1987; B. Roberts, *Weapons Proliferation and World Order: After the Cold War*, The Hague, 1996; M. Bothe, N. Ronzitti, A. Rosas (eds.), *The New Chemical Weapons Convention - Implementation and Prospects*, The Hague, 1998; L. Boisson de Chazournes, P. Sands (eds.), *International Law, the International Court of Justice and Nuclear Weapons*, Cambridge, 1999; G. Den Dekker, *The Law of Arms Control: International Supervision and Enforcement*, Dordrecht, 2001; E. Myjer, *Issues of Arms Control Law and the Chemical Weapons Convention*, Dordrecht, 2001; A. Di Lieto, *Attività nucleari e diritto internazionale*, Napoli, 2005; W. Boothby, *Weapons and the Law of Armed Conflict*, Oxford, 2009; D. Joyner, *International Law and the Proliferation of Weapons of Mass Destruction*, Oxford, 2009; S. Marchisio (ed.), *La crisi del disarmo nel diritto internazionale*, Napoli, 2009; N.A. Sims, *The Future of Biological Disarmament: Strengthening the Treaty Ban on Weapons*, London, 2009; H. Born, B. Gill, H. Hânggi (eds.), *Governing the Bomb Civilian Control and Democratic Accountability of Nuclear Weapons*, Oxford, 2010; D. Joyner, *Interpreting the Nuclear Non-proliferation Treaty*, Oxford, 2011; O. Njølstad, *Nuclear Proliferation and International Order: Challenges to the Non-Proliferation Treaty*, London, 2011; D. Joyner, M. Roscini (eds.), *Non Proliferation Law as a Special Regime: A Contribution to Fragmentation Theory in International Law*, Cambridge, 2012; W. Walker, *A Perpetual Menace: Nuclear Weapons and International Order*, London, 2012; A. Cannone, *Armi vietate, diritto internazionale dei conflitti armati e crimini di guerra*, Bari, 2013; J.D. Fry, *Legal Resolution of Nuclear Non-Proliferation Disputes*, Cambridge, 2013; J.B. Branch, D. Fleck (eds.), *Nuclear Non-proliferation in International Law*, The Hague, 2014; W. Krutzsch, R. Trapp (eds.), *The Chemical Weapons Convention. A Commentary*, Oxford, 2014; G. Nystuen, A.G. Bersagel. (eds.) *Nuclear Weapons under International Law*, Cambridge, 2014; I. Caracciolo, M. Pedrazzi, T. Vassalli di Dachenhausen (eds.), *Nuclear Weapons: Strengthening the International Legal Regime*, The Hague, 2016; S. Casey-Maslen, *A Guide to International Disarmament Law*, London, 2019; Id., *Arms Control and Disarmament Law*, Oxford, 2021; T. Dunworth, A. Hood (eds.), *Disarmament Law Reviving the Field*, London, 2021; E. Myjer, T. Marauhn (eds.), *Research Handbook on International Arms Control Law*, Cheltelnham, 2022.

[3] La posizione comune assunta dai vari Paesi partecipanti al gruppo all'ultimo Summit annuale svoltosi, per l'appunto, in Giappone, è consultabile al seguente indirizzo: www.g7hiroshima.go.jp/documents/pdf/Leaders_Communique_01_en.pdf.

[4] P. Haski, *Vladimir Putin punta di nuovo sulla minaccia nucleare*, France Inter, 22 febbraio 2023.

[5] P. Haski, *Il nuovo ricatto nucleare di Putin passa per la Bielorussia*, France Inter, 27 marzo 2023.

voluto dallo stesso Governo russo[6] ed il suo concreto tentativo di controllare e gestire gli impianti nucleari presenti nel territorio del nemico[7]. Si pensi, a titolo di esempio, al trattato Start, diretto essenzialmente a limitare e ridurre il numero di armi nucleari a diposizione delle sue parti contraenti, rispetto a cui la Russia ha recentemente esercitato il suo diritto di recesso[8].

Successivamente, gli Stati in questione ribadiscono l'assoluta importanza di promuovere il pieno rispetto, a livello internazionale, del Trattato di non proliferazione delle armi nucleari del 1968 (NTP), in quanto *pietra angolare* dell'intero regime giuridico internazionale in tema di non proliferazione e disarmo nucleare, nonché principale base giuridica per l'utilizzo dell'energia nucleare a scopi meramente pacifici[9].

Si sottolinea poi la necessità che tutti gli Stati in possesso delle predette armi provvedano a porre in essere specifiche ed efficaci misure – peraltro già attualmente attuate da taluni Paesi quali Stati Uniti, Francia e Regno Unito – volte a favorire e, allo stesso tempo, assicurare una maggiore trasparenza[10] sulle informazioni inerenti agli armamenti di tipo nucleare oggi esistenti. Si discorre, per esempio, del dovere di detti Stati di fornire precisi e chiari dati concernenti le proprie forze e capacità nucleari[11]. Tale trasparenza dovrebbe essere incrementata attivamente anche tramite il costante e costruttivo confronto tanto con la società civile quanto con gli Stati non dotati delle armi in oggetto. In questa prospettiva, gli Stati appartenenti al gruppo manifestano notevole preoccupazione per lo sviluppo di programmi nucleari da parte di taluni Stati, come la Cina[12], la Corea del Nord[13] e l'Iran[14].

---

[6] *Test nucleari, Mosca abbandona il Trattato sulla messa al bando. Adesso è ufficiale*, Euronews, 2 novembre 2023.

[7] P. Haski, *La minaccia russa sui reattori di Zaporižžja è la fine di un tabù*, France Inter, 3 luglio 2023.

[8] Sull'argomento v. gli interessanti spunti di riflessione proposti da F. Sauter, *Russia's Withdrawal from New START*, in *Volkerrechtsblog*, 1 marzo 2023, e M. Xiouri, *On the 'Suspension' of the New START Treaty by Russia*, in *EJIL:Talk!*, 17 marzo 2023.

[9] Il NTP è stato reso esecutivo, nel nostro Paese, con la l. n. 131 del 24 aprile 1975 entrando definitivamente in vigore il 2 maggio dello stesso anno. Esso consta di un preambolo e di undici articoli che sono stati appositamente rubricati, tanto nella prassi quanto in dottrina, sotto tre pilastri: non proliferazione, disarmo ed utilizzo pacifico dell'energia nucleare. Tale Trattato, come si evince dallo stesso preambolo, si propone di ridurre le tensioni e di rafforzare la fiducia e la cooperazione internazionale in modo da creare le condizioni, in futuro, per una definitiva interruzione della produzione e diffusione delle armi nucleari.

[10] Sul recente affermarsi del principio di trasparenza nell'ordinamento giuridico internazionale v. A. Bianchi, A. Peters (eds.), *Transparency in International Law*, Cambridge, 2013, in particolare M. Sossai, *Transparency as a Cornerstone of Disarmament and Non-proliferation Regimes*, cit., pp. 392-416.

[11] I comunicati rilasciati al termine dei vertici ministeriali relativi alle singole questioni tematiche sono disponibili su www.g7hiroshima.go.jp/en/documents.

[12] *Aumentano le armi nucleari nel mondo. In testa alla classifica Russia e Cina*, Euronews, 29 marzo 2023.

[13] Riguardo alla Corea del Nord, il Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite ha adottato numerose sanzioni, ai sensi dell'art. 41 della Carta ONU, ritenendo che le attività di sviluppo di armi nucleari da parte dello Stato in discorso costituiscano una evidente minaccia alla pace ai sensi dell'art. 39 della Carta stessa. Si tratta delle risoluzioni n. 1718 del 14 ottobre 2006 e n. 1874 del 12 giugno 2009, le quali prevedono l'embargo sulle armi e le altre componenti che possono concorrere a contribuire al programma nazionale di proliferazione nucleare in corso.

[14] Rispetto all'Iran invece, il Consiglio di sicurezza ha imposto l'embargo sulle armi e tutti gli altri strumenti suscettibili di contribuire al programma iraniano di proliferazione nucleare con le risoluzioni n. 1737(2006), n. 1747(2007), n. 1803(2008), n. 1835(2008) e n. 1929(2010). Lo Stato colpito dai provvedimenti è stato più volte ritenuto responsabile dal Consiglio di violazione del regime sanzionatorio imposto a suo carico.

Ancora, essi riconoscono la reale importanza di rispettare le linee guida per la gestione del plutonio a fini pacifici (INFCIRC 549)[15] adottate, in passato, dall'Agenzia internazionale per l'energia atomica (AIEA)[16] e si pronunciano con vigore a favore del rafforzamento dell'osservanza sia della Convenzione sulle armi biologiche del 1972 (BWC)[17] che di quella sulle armi chimiche del 1993 (CVC)[18].

Per ultimo, si domanda, per un verso, l'inizio immediato di negoziati diretti alla conclusione di un trattato che vieti la produzione di materiale fissile finalizzato alla costruzione e distribuzione di armi o di altri dispositivi esplosivi nucleari[19] e, per altro verso, si incoraggia l'entrata in vigore, sul piano dell'ordinamento giuridico internazionale, del Trattato sulla messa al bando totale degli esperimenti nucleari (CTBT)[20], il quale impone il divieto di condurre test nucleari in qualsiasi ambiente.

In conclusione, attraverso una raggiunta posizione comune, è possibile osservare come gli Stati G7 ribadiscano sostanzialmente la tesi secondo cui l'utilizzo di qualsiasi tipologia di arma nucleare deve ritenersi inammissibile e la sussistenza delle suddette armi appare meramente preordinata ai soli scopi di difesa e di deterrenza. Viene riaffermata, dunque, a ben vedere, la rilevanza di incentivare e perseguire, in una dimensione prevalentemente multilaterale, ogni sforzo diplomatico in tema di disarmo e non proliferazione nucleare che abbia lo scopo fondamentale di creare, mediante un approccio prevalentemente realistico e pragmatico, un mondo più stabile e sicuro.

Dicembre 2023

[15] Le summenzionate linee guida sono rinvenibili, in lingua inglese, su www.iaea.org/sites/default/files/infcirc549.pdf.

[16] L'Agenzia Internazionale per l'Energia Atomica (*International Atomic Agency*) è un'organizzazione internazionale di natura scientifico tecnologica autonoma con sede a Vienna. Nonostante il suo nome non si tratta, a ben guardare, di un'Agenzia specializzata delle Nazioni Unite sebbene essa mantenga strette relazioni con l'Organizzazione e appartenga, di fatto, alla "famiglia Onu". Tra le Convenzione degne di nota concluse nell'ambito della stessa, particolare importanza assume la Convenzione di Vienna sulla protezione fisica del materiale nucleare del 1980, entrata in vigore a partire dall'8 febbraio 1980. Il principale compito dell'Agenzia in parola è quello di verificare, mediante il suo articolato sistema di controllo e di monitoraggio, che gli Stati rispettino i loro impegni in materia di disarmo e non proliferazione e usino le strutture e il materiale nucleare esclusivamente per fini pacifici.

[17] La Convenzione sulle armi biologiche del 1972 proibisce espressamente la messa a punto, l'accumulazione, l'acquisto e la conservazione di qualsivoglia arma batteriologica o microbiologica. Di particolare rilevanza sembra essere il suo art. VI il quale consente ad ogni Stato parte venuto a conoscenza di una presunta violazione della Convenzione da parte di un altro Stato contraente di presentare ricorso – contenente naturalmente tutte le prove possibili della sua fondatezza – al Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite. Qualora il Consiglio accerti, attraverso il ricorso proposto, che uno Stato contraente si sia trovato, di fatto, esposto ad un pericolo discendente dalla violazione della Convenzione, ogni altro Stato parte ha l'obbligo di fornire assistenza a tale Stato, ove questo la richieda.

[18] La Convenzione sul divieto di armi chimiche, conclusa a Parigi il 13 gennaio 1993, vieta – in qualsiasi circostanza e, pertanto, presumibilmente anche a titolo di rappresaglia – l'acquisizione, l'immagazzinamento la detenzione e l'impiego di armi chimiche. Essa è entrata in vigore, sul piano dell'ordinamento giuridico internazionale, dal 29 aprile 1997 ed è stata resa esecutiva, in Italia, con la l. n. 496 del 18 novembre 1995.

[19] Vedi altresì https://www.mofa.go.jp/files/100461251.pdf.

[20] Il Trattato in commento vieta tutte le esplosioni nucleari, sia per scopi militari che per finalità pacifiche e si compone di un preambolo, 17 articoli, due allegati e un ultimo protocollo con due allegati.