



SIOI
UNA Italy

OSSERVATORIO

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

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

WORKING PAPER 1-2024



Ministero degli Affari Esteri
e della Cooperazione Internazionale

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

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

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

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

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

SOCIETÀ ITALIANA PER LA ORGANIZZAZIONE INTERNAZIONALE

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

WORKING PAPER 1-2024

MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI E DELLA COOPERAZIONE INTERNAZIONALE

Il presente 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 2024 Editoriale Scientifica srl
Via San Biagio dei Librai, 39
89138 - Napoli
ISBN 979-12-5976-967-1

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

INDICE

Presentazione del Working Paper (Pietro Gargiulo, Ivan Ingravallo)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Presentazione del Working Paper

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Pietro Gargiulo, Ivan Ingravallo

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

Jasmina Saric

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

²⁰ Sentenza del 22 dicembre 2009.

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

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

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

²¹ Sentenza del 15 luglio 2014.

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

²³ Sentenza dell’8 dicembre 2020.

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

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

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

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

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

Gennaio 2024

²⁶ *Ivi*, p. 2.

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

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

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

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

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

Antonio J. Palma

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

1. Introduzione

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

6. I diritti umani nel comunicato dei ministri della salute

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

7. I diritti umani nel comunicato dei Ministri della giustizia

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

9. Conclusioni

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

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

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

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

Dicembre 2023

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

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

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

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

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

L'uguaglianza di genere tra le sfide del G7

Teresa Catalano

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

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

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

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

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

¹ *Joint statement of G7 Gender Equality Ministers, Nikko Statement*, disponibile su g7hiroshima.go.jp/en/.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Gennaio 2024

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



SIOI

UNA Italy

OSSERVATORIO

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

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

Francesco Gaudiosi

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

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

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

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

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

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

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

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

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

⁷ Ivi, pp. 2-3.

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

⁹ Ivi, p. 4.

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

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

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

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

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

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

¹² Il calendario delle riunioni del G7 è disponibile [online](#).

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

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

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

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

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

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

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

¹⁶ *Ibidem*.

¹⁷ Climate Change Act, 2008 c. 27

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Febbraio 2024

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

Elena Fasoli

Professoressa associata di Diritto internazionale, Università degli Studi di Trento

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

⁶ Ivi, par. 29.

⁷ Ivi, par. 28(e).

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

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

¹⁰ Ivi, par. 80.

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

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

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

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

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

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

Febbraio 2024

¹¹ Ivi, par. 23.

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

Francisca Dina Kubista

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Febbraio 2024

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

Claudio Di Turi

Professore associato di Diritto internazionale, Università della Calabria

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

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

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

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

² *Ivi*, art. IX.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

⁸ WT/MIN(24)/W/2, 7 febbraio 2024.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Marzo 2024

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

Stefania Rutigliano

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

⁷ Una comunità globale dedicata alla definizione e all'avanzamento di norme politiche globali per l'uso responsabile ed etico delle tecnologie per le città intelligenti. Per maggiori informazioni, si veda il sito [G20 Global Smart Cities Alliance](https://www.g20.org/global-smart-cities-alliance).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Marzo 2024

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

Silvia Urizzi

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ See ICRC CIHL Database, Rule 29.

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

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

¹⁸ *Ibid.*

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

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

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

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

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

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

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

²² See ICRC CIHL Database, Rule 30.

²³ GC I, Art 44(2)-(4).

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

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

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

²⁷ See 'the Emblem Study', p. 79.

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

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

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

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

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

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

³⁰ GC I, Art 44(4).

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

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

³³ Updated ICRC Commentary GC I, para 2687.

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

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

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

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

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

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

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

³⁶ GC I, Art 53(1).

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

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

³⁹ AP I, Art 37.

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

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

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

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

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

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

⁴³ See ‘the Emblem Study’, p. 281.

⁴⁴ Ibid, p. 9.

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

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

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

⁴⁷ Ibid.

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

Aprile 2024

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

⁴⁹ *Ibid.*

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

Pierluca Baldassarre Pasqualicchio

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

A mia nonna Francesca

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

²² Art. 7, c. 1, del testo n. 7212/24

²³ V. DI CERBO, *op. cit.*, 9.

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

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

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

Aprile 2024

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

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

New York, 7 maggio 2024

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

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

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

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

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

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

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

Signore e Signori,

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

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

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

* Fonte: www.quirinale.it

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

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

Signore e Signori,

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

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

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

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

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

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

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

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

L'obiettivo è divenuto vincere tutti. Insieme.

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

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

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

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

Signore e Signori,

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Questo quadro desta un inevitabile, ulteriore, interrogativo.

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

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

Signore e Signori,

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Signore e Signori,

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

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

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

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

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

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

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

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

Signore e Signori,

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Signore e Signori,

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

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

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

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

Maggio 2024

La Commissione europea valuta Frontex: un bilancio interlocutorio

Ivan Ingravallo

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

¹¹ Art. 108 del regolamento 2019/1896.

¹² Ufficio europeo di sostegno per l'asilo.

¹³ Agenzia per i diritti fondamentali dell'Unione europea.

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

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

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

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

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

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

¹⁶ Sistema europeo di informazione e autorizzazione ai viaggi.

¹⁷ Agenzia europea di controllo della pesca.

¹⁸ Agenzia europea per la sicurezza marittima.

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

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

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

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

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

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

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

²³ Cfr. [P9_TA\(2022\)0362](#).

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

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

²⁶ Cfr. [COM\(2024\) 75 final](#).

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

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

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

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

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

²⁷ [Decisione 45/2023](#).

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

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

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

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

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

Giugno 2024

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

Grazia Eleonora Vita

Dottoranda in Scienze giuridiche, Università di Bologna

1. Premessa

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

⁷ Ivi, par. 478.

⁸ Ivi, par. 487.

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

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

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

3. Gli obblighi positivi degli Stati

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

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

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

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

¹³ Ivi, par. 546.

¹⁴ Ivi, paragrafi 543, 547, 550.

¹⁵ Ivi, par. 548.

¹⁶ Ivi, par. 549.

¹⁷ Ivi, par. 550.

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

4. Il ruolo delle corti nazionali

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

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

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

¹⁸ Ivi, paragrafi 629-640.

¹⁹ Ivi, par. 412.

²⁰ Ivi, par. 420.

²¹ Ivi, par. 656.

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

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

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

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

Giugno 2024

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

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

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

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

Alessandra Di Giuseppe

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

1. Premessa

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3. Conclusioni

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

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

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

Giugno 2024

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

Annita Larissa Sciacovelli

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

1. The Cyber Threat Landscape

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2. Hostile Activities and Hostile Actors in Cyberspace

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

²²

<https://docs-library.unoda.org/Open>

Ended_Working_Group_on_Information_and_Communication_Technologies_(2021)/Letter_from_OEWG_Chair_27_July_2023.pdf.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

5. Concluding remarks

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

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

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

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

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

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

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

Giugno 2024

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

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

Alessia Preti

Dottoranda in Scienze giuridiche, Università di Bologna

1. Premessa

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

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

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

2. L’imprescindibilità della scienza sul clima

A più riprese il Tribunale basa il proprio parere sui report dell’*Intergovernmental Panel on Climate Change* (“[IPCC](#)”)⁵, riconoscendone il valore scientifico e l’autore-

¹ TIDM, *Richiesta di parere consultivo presentata dalla Commissione dei piccoli Stati insulari sui cambiamenti climatici e il diritto internazionale*, parere consultivo, 21 maggio 2024.

² Questa richiesta di parere consultivo al TIDM ha fatto seguito a precedenti tentativi fatti da piccoli Stati insulari nell’ambito della Assemblea Generale delle Nazioni Unite di richiesta di parere consultivo sugli obblighi internazionali in materia di cambiamento climatico alla Corte Internazionale di Giustizia (Palau nel 2011, Vanuatu nel 2018). Con la risoluzione 77/276 dell’Assemblea generale delle Nazioni Unite di marzo 2023, una richiesta di parere consultivo è stata presentata anche alla CIG.

³ Per una disamina sulla disciplina: C. Redgwell, *From Permission to Prohibition: The 1982 Convention on the Law of the Sea and Protection of the Marine Environment*, in D. Freestone, R. Barnes, D. Ong (eds.), *The Law of the Sea: Progress and Prospects*, Oxford, 2006; A. Proells (ed.), *The United Nations Convention on the Law of the Sea. A Commentary*, München-Oxford, 2017.

⁴ TIDM, *Parere consultivo* (n. 1), par. 66.

⁵ L’Intergovernmental Panel on Climate Change è un istituto internazionale che nasce nel 1988 da un’iniziativa congiunta dell’Organizzazione Meteorologica Mondiale (WMO) e del Programma delle Nazioni Unite per l’Ambiente
Osservatorio sulle attività delle organizzazioni internazionali e sovranazionali, universali e regionali, sui temi di interesse della politica estera italiana - www.osorin.it-comint@sioi.org
SIOI – Palazzetto di Venezia – Piazza di San Marco, 51 – 00186 - ROMA

volezza⁶. Tra i dati sui quali il parere si fonda vi è l'inequivocabile nesso eziologico tra riscaldamento globale e attività umane, principali fonti di emissioni di gas a effetto serra⁷; la natura di regolatore climatico fondamentale su scale temporali da stagionali a millenarie dell'oceano⁸; la prospettazione dei rischi derivanti dagli effetti del cambiamento climatico a cui l'oceano è esposto, tra cui l'innalzamento del livello del mare, l'aumento delle ondate di calore marine, la deossigenazione e l'acidificazione delle acque⁹ – rischi ancora più elevanti nel caso si superasse il target di 1.5°C nell'innalzamento della temperatura media globale; la prevista esposizione e pericolosa vulnerabilità delle comunità negli ambienti costieri¹⁰.

Degno di nota è il riconoscimento di come la scienza climatica debba informare il contenuto delle misure che gli Stati sono tenuti a porre in essere per adempiere agli obblighi derivanti dalla Convenzione, e di come alla luce delle attuali conoscenze ci si debba servire di un approccio precauzionale.

3. Gli stringenti obblighi derivanti dalla Convenzione

Come anticipato, sono due in particolare gli ambiti normativi entro i quali al TIDM è stato richiesto di specificare gli obblighi derivanti dalla Convenzione: quello della prevenzione, riduzione e controllo dell'inquinamento marino e quello della protezione e conservazione dell'ambiente marino. Sotto il primo profilo, innanzitutto occorre sottolineare che il Tribunale ha ritenuto possibile ascrivere le emissioni antropogeniche di gas a effetto serra nella definizione di "inquinamento dell'ambiente marino", ai sensi dell'art. 1.1.4 della Convenzione¹¹. Si tratta infatti di sostanze prodotte e introdotte direttamente (o indirettamente) dall'uomo nell'ambiente marino, determinanti sullo stesso di molteplici effetti deleteri (il riscaldamento degli oceani, l'innalzamento del livello del mare, l'acidificazione delle acque).

Alla luce di tale considerazione, viene riconosciuto come, ai sensi dell'art. 194, par. 1¹², della Convenzione, gli Stati abbiano l'obbligo di adottare, individualmente o congiuntamente, tutte le misure necessarie a prevenire, ridurre e tenere sotto controllo l'inquinamento da emissioni, ovvero, di adottare misure necessarie di mitigazione. Si tratta di un obbligo di condotta che, come afferma lo stesso Tribunale – in via coerente con la propria giurisprudenza, nel parere richiamata¹³ –, non deve essere inteso come dipendente in larga misura dalla discrezionalità di uno Stato, o richiedente sforzi necessariamente minori nel raggiungere il risultato prefissato¹⁴. Il contenuto delle misure

(UNEP), con il compito di valutare l'evoluzione della scienza sul cambiamento climatico prima di sintetizzarla in un'analisi unica e completa che include valutazioni delle cause, delle implicazioni e dei possibili rimedi.

⁶ TIDM, *Parere consultivo* (n. 1), par. 48 ss.

⁷ IPCC Synthesis Report 2023, p. 42.

⁸ IPCC Report 2019, p. 78.

⁹ Ivi, p. 79.

¹⁰ Ivi, p. 5, 26.

¹¹ TIDM, *Parere consultivo* (n. 1), paragrafi 159-179.

¹² Ivi, par. 197 ss.

¹³ TIDM, Camera per la soluzione delle controversie sui fondi marini, *Responsabilità e obblighi degli Stati che sponsorizzano persone ed entità in relazione alle attività nell'area*, parere consultivo, 1° febbraio 2011.

¹⁴ TIDM, *Parere consultivo* (n. 1), par. 257.

necessarie deve anzi essere determinato oggettivamente, sulla base di precisi fattori, tra cui le conoscenze scientifiche e le regole e gli standard internazionali in materia di cambiamento climatico, i mezzi e le capacità dei singoli Stati¹⁵.

Per quanto attiene alle regole e agli standard internazionali, tra i vari strumenti in materia di cambiamento climatico¹⁶ viene riconosciuta la preminenza della Convenzione quadro sui Cambiamenti Climatici delle Nazioni Unite (“UNFCCC”)¹⁷ e dell’Accordo di Parigi¹⁸, dando particolare rilevanza ai *target* di temperatura e alle tempistiche degli scenari di emissione stabiliti da quest’ultimo¹⁹. Tuttavia, il Tribunale non ritiene che semplicemente rispettando gli obblighi derivanti dall’Accordo di Parigi – che in materia di mitigazione lascia a ciascuno Stato la determinazione del livello di ambizione dei propri sforzi²⁰ – possano dirsi soddisfatti gli obblighi imposti dalla Convenzione²¹. I due Trattati sono infatti distinti tra loro, sebbene l’Accordo debba considerarsi complementare alla disciplina della Convenzione ex art. 194: pur adempiendo all’Accordo, uno Stato potrebbe vedere coinvolta la propria responsabilità internazionale qualora l’azione di mitigazione attuata non soddisfi quanto richiesto dalla Convenzione. Viene dunque rigettata anche la tesi secondo cui l’Accordo di Parigi, quale *lex specialis*, modificherebbe o limiterebbe la portata degli obblighi derivanti dalla Convenzione, quale *lex generalis*²².

Nel riconoscere il carattere di *due diligence* degli obblighi derivanti dall’art. 194, oltre che alla propria giurisprudenza, il Tribunale si richiama alla giurisprudenza della Corte Internazionale di Giustizia nel caso *Pulp Mills*²³ e afferma come lo stesso richieda che ciascuno Stato metta in atto un sistema nazionale comprensivo di legislazione, procedure amministrative e meccanismi di esecuzione necessari per regolare le attività in questione. Successivamente, con riferimento al parere consultivo della Camera per la soluzione delle controversie sui fondi marini nel caso *Responsabilità nell’Area*, viene ribadito il carattere variabile dello standard di *due diligence* a seconda delle circostanze del contesto di applicazione dell’obbligo in questione²⁴. Si afferma quindi che, alla luce delle gravi conseguenze per l’ambiente marino se l’aumento della temperatura globale superasse 1,5°C, lo standard di diligenza che gli Stati devono esercitare in relazione all’inquinamento marino da emissioni antropogeniche di gas serra debba essere rigoroso²⁵.

Quanto indicato sinora sul contenuto e carattere degli obblighi gravanti in capo agli Stati si applica ugualmente al par. 2 dell’art. 194, con la precisazione che, trattando quest’ultimo della prevenzione di danni da inquinamento e di diffusione di inquinamento da incidenti in ambito transfrontaliero, lo standard di diligenza richiesto potrà essere

¹⁵ Ivi, par. 206 s.

¹⁶ Il Tribunale ha sottolineato la rilevanza di altri trattati, come l’allegato VI della Convenzione MARPOL, l’allegato 16 della Convenzione di Chicago, che richiedono il controllo dell’inquinamento da parte di navi e aeromobili, e il Protocollo di Montreal.

¹⁷ United Nations Framework Convention on Climate Change, 9 maggio 1992.

¹⁸ Adozione dell’Accordo di Parigi, Decisione 1/CP.21, 12 dicembre 2015, Doc. FCCC/CP/2015/L.9.

¹⁹ TIDM, *Parere consultivo*, par. 215.

²⁰ Accordo di Parigi (n. 18), art. 4, par. 2.

²¹ TIDM, *Parere consultivo* (n. 1), par. 223.

²² Ivi, par. 224.

²³ Ivi, par. 225 con richiamo alla sentenza della CIG del 20 aprile 2010 nel caso *Pulp Mills on the River Uruguay*.

²⁴ Ivi, par. 239 con richiamo al parere consultivo della Camera per la risoluzione delle controversie sui fondali marini *Responsabilità nell’Area*.

²⁵ Ivi, par. 241.

ancora più elevato²⁶. Il Tribunale conclude l'analisi relativa all'art. 194 prendendo in considerazione previsioni successive che ne integrano il contenuto, regolanti specifiche fonti di inquinamento. In particolare, riconoscendo l'inquinamento da emissioni di gas a effetto serra come integrante le fattispecie di cui agli articoli 207 (inquinamento da attività terrestri), 211 (inquinamento da navi), 212 (inquinamento da o attraverso l'atmosfera), il Tribunale specifica più nel dettaglio il contenuto delle misure necessarie a cui gli Stati sono tenuti e, adottando un approccio sinergico, ne informa il contenuto con riferimento alla UNFCCC e Accordo di Parigi, alla Convenzione MARPOL²⁷ e alla Convenzione di Chicago²⁸.

In merito alla disciplina sulla protezione e conservazione dell'ambiente marino, previsione centrale è l'art. 192, la cui ampia portata di applicazione, comprendente ogni tipo di danno o minaccia all'ambiente marino, copre anche gli impatti derivanti dal cambiamento climatico²⁹. Oltre che con l'adozione di misure di mitigazione, gli obblighi di cui all'art. 192 sono soddisfatti con l'implementazione di azioni di resilienza e adattamento come descritte dai trattati sul cambiamento climatico. Inoltre, a declinazione di detti obblighi generali, l'art. 194, par. 5, impone quello più specifico di protezione e conservazione degli ecosistemi fragili e degli habitat di specie a rischio di estinzione dagli effetti del cambiamento climatico.

Anche sotto questo secondo – più ampio – punto di vista normativo, gli obblighi in questione sono obblighi di condotta. Alla luce dei gravi impatti del cambiamento climatico sull'ambiente marino studiati dall'IPCC e tenuto conto del carattere irreversibile dei danni ambientali, lo standard di *due diligence* si ritiene dover essere rigoroso³⁰. Particolarmente degno di nota è poi l'espresso riconoscimento di come l'obbligo di adottare le misure necessarie a proteggere e preservare l'ambiente marino imponga agli Stati di garantire che anche gli attori non statali sotto la loro giurisdizione o controllo si conformino a tali misure³¹.

4. Obblighi differenziati e necessaria assistenza ai Paesi in via di sviluppo

Come si è dato modo di evidenziare, nella definizione degli obblighi degli Stati parte della Convenzione il Tribunale si riferisce ampiamente ai trattati in materia di cambiamento climatico. Lo stesso riconosce come nella UNFCCC e nell'Accordo di Parigi, uno dei principi chiave sia quello delle responsabilità comuni ma differenziate e rispettive capacità degli Stati. Sebbene detto principio non trovi espressa formulazione

²⁶ Ivi, par. 256.

²⁷ Convenzione internazionale per la prevenzione dell'inquinamento causato dalle navi (MARPOL), 17 febbraio 1973, si veda G.M. Farnelli, A. Tanzi, *Convention on the Prevention of Marine Pollution by Dumping of Wastes and Other Matter 1972 and 1996 Protocol*, in M. Faure (ed.), *Elgar Encyclopedia of Environmental Law*, Cheltenham, 2017; nonché M. Fitzmaurice, *The International Convention for the Prevention of Pollution from Ships (MARPOL)*, in D. Attard, M. Fitzmaurice, D.R. Rothwell (eds.), *The ILM Manual on International Maritime Law. Vol. 1: The Law of the Sea*, Oxford, 2014.

²⁸ Convenzione sull'aviazione civile internazionale (Convenzione di Chicago), 7 dicembre 1944, 15 UNTS 295, si veda R. Abeyratne, *Convention on International Civil Aviation: a commentary*, Cham, 2013.

²⁹ TIDM, *Parere consultivo* (n. 1), paragrafi 385, 388.

³⁰ Ivi, par. 398.

³¹ Ivi, par. 396.

nella Convenzione, si afferma che alcuni elementi alla base dello stesso siano rinvenibili anche negli obblighi di prevenzione, riduzione e controllo dell'inquinamento marino, nella misura in cui gli stessi richiedono agli Stati di prendere le necessarie misure utilizzando a tal fine «i migliori mezzi praticabili a loro disposizione» e «secondo le loro capacità». In questo senso, senza che ciò giustifichi casi di completa inerzia, viene precisato come la portata degli obblighi in capo agli Stati possa variare a seconda del proprio livello di sviluppo³². Non solo: sugli Stati che si trovano maggiormente in grado di affrontare le loro responsabilità ambientali grava anche un obbligo di assistenza – tecnica, finanziaria e di *capacity building* – per consentire agli Stati in via di sviluppo di far fronte all'inquinamento marino causato dalle emissioni di gas serra e di contribuire alla protezione e conservazione dell'ambiente marino³³.

5. Brevi osservazioni conclusive

In conclusione, adottando un approccio sinergico e sistemico, il Tribunale ha corroborato le premesse giuridiche affinché la risposta internazionale al cambiamento climatico sia scientificamente informata, rifletta al meglio l'interconnessione tra rilevanti regimi normativi – e quindi tra i diversi interessi in gioco – e non manchi di ambizione. Con l'auspicio che lo stesso approccio possa essere condiviso dalla Corte Internazionale di Giustizia nel proprio parere consultivo sugli obblighi internazionali in tema di cambiamento climatico, rimarrà poi da vedere quanto i recenti sviluppi impatteranno effettivamente sull'azione degli Stati.

Giugno 2024

³² Ivi, par. 229.

³³ Ivi, par. 326.