



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 1-2026

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

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

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

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

SOCIETÀ ITALIANA PER LA ORGANIZZAZIONE INTERNAZIONALE

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

WORKING PAPER 1-2026

SOCIETÀ ITALIANA PER L'ORGANIZZAZIONE INTERNAZIONALE

Le opinioni espresse nei lavori contenuti nella presente pubblicazione sono di piena responsabilità delle Autrici e degli Autori

Proprietà letteraria riservata

© Copyright 2026 Editoriale Scientifica srl
Via San Biagio dei Librai, 39
89138 - Napoli
ISBN 979-12-235-0752-0

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

INDICE

Presentazione del Working Paper (Pietro Gargiulo, Ivan Ingravallo)

- PIETRO GARGIULO** – USA vs. multilateralismo: il ritiro da numerose entità delle Nazioni Unite e internazionali
- CLAUDIO DI TURI** – Brevi considerazioni sul secondo Vertice mondiale per lo sviluppo sociale.
- MARKO MILENKOVIC** – EU Enlargement to the Western Balkans in 2025 – different speeds of integration.
- COSTANZA AMENDOLITO** – Il conflitto armato in Sudan: regime giuridico applicabile e principali violazioni
- GIANPAOLO MARIA RUOTOLO** – *Learning Resources* v. Trump e le regole del Commercio internazionale: *Hallowed Be Thy Rule*.
- LUCA MAURO** – The International Claims Commission for Ukraine: what its institution means for individual victims and what they may expect.
- GIANPAOLO MARIA RUOTOLO** – La quattordicesima Conferenza ministeriale dell’Organizzazione mondiale del commercio e il deterioramento del sistema commerciale multilaterale: il drago continua a barcollare.
- SILVIA BORTOLATO** – The new Syrian leadership through the eyes of the international community. HTS from a terrorist group to the new transitional government.
- GIOVANNI DI CARLO** – Profili evolutivi nel monitoraggio dello Stato di diritto in Europa. Un’analisi del *2025 Rule of Law Report*.
- LUDOVICA FICARELLI** – La protezione dei diritti umani delle persone con disabilità durante i conflitti armati.
- CRISEIDE NOVI** – Il ruolo della Forza di Gendarmeria europea (EGF) nel processo verso una difesa comune europea.
- ANDREA CALIGIURI** – Il regime giuridico dello Stretto di Hormuz tra pace e guerra.
- GIOVANNA COLETTA** – La lotta al razzismo nell’Unione europea: tra sfide strutturali e intenti istituzionali. La nuova strategia contro il razzismo 2026-2030.
- ESTER FERRIELLO** – La promozione della *rule of law* in seno alle Nazioni Unite.
- OLGA CARICATO** – Il genocidio degli Yazidi: tra riconoscimento internazionale e limiti della risposta giudiziaria.
- GIUSEPPE GERACI** – Joint Ministerial Statement ASEAN-UE del 2026: sicurezza, sostenibilità e governance nell’Indo-Pacifico.
- TERESA RUSSO** – L’adozione della direttiva UE anticorruzione e le sue “ricadute” nell’ordinamento giuridico italiano.
- MARCO SILIGATO** – La risposta dell’Unione europea alla crisi energetica: prime considerazioni sulla proposta *AccelerateEU*.
- ARIANNA BAVASTRELLI** – Valori comuni e identità dell’Unione: brevi riflessioni sulla tutela delle minoranze LGBTI+ dopo la sentenza della Corte di giustizia del 21 aprile 2026.
- GIOVANNA COLETTA** – Il Patto per il Mediterraneo: le nuove prospettive della *governance* regionale.
- RAFFAELA DE VITO** – La Comunità politica europea come “spazio di buon vicinato”: da De Gasperi al vertice di Erevan.

[ENZO CAMPAGNA](#) – Riflessioni sulla sicurezza in Colombia a margine del Rapporto del Segretario generale delle Nazioni Unite sull'attuazione dell'Accordo finale di pace del 2016.

[MICHELE NINO](#) – Le terre rare nel diritto internazionale: il principio della sovranità permanente sulle risorse naturali tra diritto del commercio internazionale e diritto internazionale dell'ambiente.

[GIULIA COLAVECCHIO](#) – L'Accordo di associazione UE-Israele e l'iniziativa dei cittadini europei: spunti di riflessione tra coerenza normativa e principi fondanti dell'azione esterna dell'Unione europea.

[ANTONIO J. PALMA](#) – Gli esiti del G7 di Evian 2026.

Presentazione del Working Paper

Il presente *working paper* raccoglie i venticinque contributi apparsi nel periodo gennaio-luglio 2026 sul sito web (www.osorin.it) dell'*Osservatorio sulle attività delle organizzazioni internazionali e sovranazionali, universali e regionali, sui temi di interesse della politica estera italiana*. In linea con il progetto originario, l'obiettivo dell'Osservatorio è quello di promuovere la diffusione di analisi sulle attività delle organizzazioni internazionali su temi di interesse prioritario per la politica estera italiana, con un approccio allo stesso tempo scientifico/accademico e divulgativo.

Il punto di riferimento principale delle analisi diffuse attraverso l'Osservatorio sono le organizzazioni internazionali, sia universali sia regionali, che ancora oggi, nonostante la "crisi" del multilateralismo, con le loro attività, restano un soggetto di estrema importanza per l'approfondimento di temi di grande interesse per gli studiosi di storia, politica, diritto, economia etc. In tal senso l'Osservatorio è uno strumento multidisciplinare il cui scopo è di contribuire all'analisi dei principali temi della realtà internazionale in coerenza con le finalità istituzionali della Società Italiana per l'Organizzazione Internazionale (SIOI), in quanto ente che si dedica, sin dalla sua istituzione, alla promozione della ricerca, della formazione e dell'informazione sulle questioni relative alla cooperazione internazionale istituzionalizzata.

Tra i contributi pubblicati nel presente *Working Paper* ci piace, anzitutto, segnalare quelli relativi all'ONU e alle istituzioni della "famiglia" delle Nazioni Unite che si sono occupati del multilateralismo analizzando le iniziative degli Stati Uniti di ritiro da numerose entità internazionali, il deterioramento del sistema commerciale internazionale, e la promozione della *rule of law* all'interno dell'Organizzazione universale.

Sempre per quanto concerne le attività dell'ONU, l'Osservatorio si è occupato di altre tematiche soprattutto legate agli sviluppi della conflittualità internazionale in relazione alla situazione in Sudan, in Ucraina, in Siria (in particolare l'accreditamento del nuovo governo transitorio), la guerra USA-Israele contro l'Iran (per quanto concerne il regime giuridico dello Stretto di Hormuz) e la protezione delle persone disabili nel corso dei conflitti armati.

Un numero significativo di analisi è stato dedicato alle attività dell'Unione europea nel difficile contesto internazionale attuale attraverso temi di grande interesse e attualità per l'approfondimento e l'allargamento dell'integrazione dell'ente sovranazionale. Tra questi segnaliamo: lo stato di avanzamento dell'adesione dei Balcani Occidentali; l'evoluzione dello Stato di diritto negli Stati membri; il ruolo della Forza di Gendarmeria Europea per lo sviluppo della difesa comune europea; i rapporti tra l'ASEAN e l'UE; le iniziative normative di lotta alla corruzione; la nuova strategia di lotta al razzismo nel periodo 2026-2030; la crisi energetica e la proposta *Accelerate EU*; la tutela delle

minoranza LGBTI+ nella giurisprudenza della Corte di giustizia; il ruolo della Comunità Politica Europea come forum per favorire uno “spazio di buon vicinato”; l’iniziativa dei cittadini europei per la sospensione dell’Accordo UE-Israele.

Infine, nel periodo al quale questo *Working Paper* fa riferimento, l’Osservatorio si è occupato di altre questioni internazionali di sicuro interesse e attualità: il riconoscimento del genocidio degli Yazidi e i limiti della risposta giudiziaria; le nuove prospettive di *governance* regionale presentate dal Patto per il Mediterraneo; la situazione in Colombia; le terre rare dal punto di vista giuridico internazionale; i risultati del G7 di Evian.

Ancora una volta approfittiamo dell’occasione della pubblicazione del presente *Working Paper* per ringraziare, a nome della SIOI, tutte le istituzioni universitarie e tutti i ricercatori coinvolti nel progetto dell’Osservatorio.

Pietro Gargiulo, Ivan Ingravallo

USA vs. multilateralismo: il ritiro da numerose entità delle Nazioni Unite e internazionali

Pietro Gargiulo

Professore ordinario f.r. di Diritto internazionale, Università degli Studi di Teramo.

Direttore responsabile della Rivista della SIOI "La Comunità Internazionale" e dell'Osservatorio OSORIN.

Premessa: i fatti – Il 7 gennaio 2026 il Presidente Donald J. Trump ha annunciato ai social media la firma di un Memorandum Presidenziale per il ritiro degli Stati Uniti “from 66 international organizations that no longer serve American interests”¹. Più specificamente il Memorandum ordina a tutti i dipartimenti e alle agenzie governative di cessare la partecipazione e il finanziamento di 31 entità delle Nazioni Unite e di 35 organizzazioni non appartenenti al Sistema dell’ONU, tutte ritenute di operare “contrary to U.S. national interests, security, economic prosperity, or sovereignty”. Nell’annuncio il Presidente Trump enfatizzava lo scopo dell’iniziativa come diretta a ristabilire la sovranità americana rispetto ad organizzazioni internazionali “that undermine America’s independence and waste taxpayer dollars on ineffective or hostile agendas”.

In questo lavoro ci soffermeremo esclusivamente sulle organizzazioni, gli organi e le agenzie che rientrano nel Sistema delle Nazioni Unite, anche perché le altre entità prese in considerazione dall’iniziativa statunitense costituiscono per lo più organizzazioni regionali, alcune molto piccole e conosciute solo da studiosi ed esperti del fenomeno della cooperazione internazionale istituzionalizzata².

Per quanto concerne l’ONU, tra le “pericolose” – si fa per dire – entità che minacciano la sovranità degli Stati Uniti ritroviamo³:

– il Dipartimento per gli affari economici e sociali, un organismo che produce

¹ The White House, *Fact Sheet: President Donald J. Trump Withdraws the United States from International Organizations that Are Contrary to the Interests of the United States*, January 7, 2026, reperibile online.

² In effetti, nella lista delle entità non appartenenti al Sistema delle Nazioni Unite, una delle organizzazioni regionali più note è il Colombo Plan, un’organizzazione regionale che mira a rafforzare la cooperazione nel campo dello sviluppo e nei rapporti Sud-Sud, mentre per il resto in gran parte ci troviamo di fronte a entità di scarso ruolo e rilevanza. Non mancano, tuttavia, entità che mettono in evidenza l’allontanamento degli Stati Uniti da temi che appaiono di sicura rilevanza nell’attuale fase delle relazioni internazionali come ad esempio la protezione dell’ambiente, la lotta al cambiamento climatico, l’energia, la democrazia e la rule of law. Rispetto a quest’ultimo tema è eclatante il “ritiro” dalla Commissione di Venezia che, come è noto, è un organo consultivo del Consiglio d’Europa che si occupa della promozione della democrazia, dei diritti umani e dello stato di diritto. L’elenco completo delle entità non appartenenti al Sistema delle Nazioni Unite è nel documento cit. *infra* a nota 5.

³ Ci limitiamo a fare solo alcuni degli esempi che riteniamo più importanti per testimoniare il disagio per una iniziativa degli Stati Uniti che colpisce, soprattutto sotto il profilo del sostegno finanziario, alcune entità e istituzioni dell’ONU che agiscono per supportare nel complesso i tre pilastri dell’attività dell’Organizzazione: pace e sicurezza internazionali; sviluppo economico e sociale (oggi anche ambientale); promozione e protezione dei diritti umani.

soprattutto dati statistici e analisi per favorire l'allineamento tra le politiche globali e quelle nazionali per lo sviluppo sostenibile e promuove la cooperazione internazionale nella materia interagendo con istituzioni pubbliche, il settore privato e la società civile;

- le quattro commissioni economiche regionali (Commissione economica per l'Africa, Commissione economica per l'America Latina e i Caraibi, Commissione economica e sociale per l'Asia e il Pacifico, Commissione economica e sociale per l'Asia Occidentale) che si occupano di promuovere lo sviluppo regionale e il raggiungimento degli obiettivi dello sviluppo sostenibile, così come stabiliti dall'Agenda 2030⁴;

- diversi uffici dei rappresentanti speciali del Segretario generale, in particolare quelli che si occupano: della condizione dei bambini nei conflitti armati; della violenza sessuale come arma di guerra; della violenza, degli abusi e dello sfruttamento dei bambini al di là delle situazioni di conflitto;

- la Peacebuilding Commission, uno dei pochi risultati concreti del Vertice mondiale del 2005, che si occupa di supportare – attraverso l'aiuto di donatori, di governi e di attori regionali – i Paesi che escono da situazioni conflittuali con l'intento di prevenire il riemergere della violenza;

- la Conferenza delle Nazioni Unite sul commercio e lo sviluppo la cui principale attività è quella di fare ricerca e fornire consulenza politica su temi quali il commercio, il debito, gli investimenti, le tecnologie, soprattutto per favorire l'adozione di regole che tengano conto della condizione di maggiore difficoltà dei Paesi in via di sviluppo;

- l'Istituto delle Nazioni Unite per la formazione e la ricerca, creato dal Segretario generale agli inizi degli anni '60 del Novecento come entità autonoma all'interno del Sistema delle Nazioni Unite per provvedere sia alla formazione di persone, per lo più provenienti da Paesi in via di sviluppo, destinate a lavorare per le organizzazioni del Sistema, per altri enti internazionali e per gli apparati governativi (con compiti attinenti alle relazioni internazionali), sia alla ricerca e allo studio di temi inerenti le funzioni e le attività dell'ONU;

- l'entità delle Nazioni Unite per l'uguaglianza di genere e l'emancipazione delle donne, istituita nel 2010, consolidata attraverso il contributo di diversi organi delle Nazioni Unite, con l'obiettivo di promuovere e accelerare l'uguaglianza di genere sul piano globale, anche nella prospettiva della realizzazione degli obiettivi dell'Agenda 2030 sullo sviluppo sostenibile;

- lo Staff College del Sistema delle Nazioni Unite, la cui sede è a Torino, e dal 2001 è una organizzazione autonoma che offre programmi di formazione a tutti i livelli per il personale del Sistema delle Nazioni Unite e collabora con governi, privati e società civile per l'attuazione dell'Agenda 2030, del Patto per il futuro e per la trasformazione UN 2.0, cioè il progetto (meglio, la visione) del Segretario generale per modernizzare il Sistema delle Nazioni Unite.

Oltre a queste entità non si può fare a meno di indicare che l'iniziativa di Trump fa riferimento anche: alla Commissione del diritto internazionale che, come è ampiamente

⁴ Come è noto l'Agenda 2030 sullo sviluppo sostenibile è stata adottata dall'Assemblea generale dell'ONU con la risoluzione 70/1 del 25 settembre 2015, senza il ricorso al voto (risoluzione reperibile al sito www.un.org). L'importante documento che, quindi, è stato fatto proprio da tutti i 193 Stati membri dell'ONU è un programma d'azione globale articolato in 17 obiettivi e 169 traguardi da raggiungere entro il 2030 finalizzato a garantire un futuro sostenibile per tutti bilanciando la crescita economica, l'inclusione sociale e la protezione dell'ambiente.

noto, è composta da giuristi internazionalisti indipendenti rispetto ai governi degli Stati membri dell'ONU, creata dall'Assemblea generale nel 1947 per promuovere la codificazione e lo sviluppo progressivo del diritto internazionale (e alla quale si deve l'elaborazione dei progetti di trattati di codificazione in importanti settori quali il diritto diplomatico e consolare, il diritto dei trattati, la responsabilità degli Stati, per citare gli esempi più noti); e alla Convenzione quadro delle Nazioni Unite sul cambiamento climatico, un trattato internazionale che è al centro dell'azione internazionale per la protezione dell'ambiente e che fu adottata al Vertice della Terra di Rio de Janeiro del 1992.

Va detto che, per quanto a conoscenza di chi scrive, l'intento del Presidente Trump non è stato comunicato ufficialmente alle Nazioni Unite né tantomeno sono state poste in essere le procedure formali necessarie per recedere da trattati internazionali firmati e ratificati dagli Stati Uniti. D'altra parte, l'intento principale di Trump era quello di fare un riesame degli enti delle Nazioni Unite sostenuti economicamente dagli Stati Uniti prima di procedere al finanziamento dell'ONU e ciò in conformità con quanto stabilito dall'*executive order* 14199 firmato da Trump il 4 febbraio 2025⁵.

In ogni caso, va tenuto presente che l'attuale iniziativa dell'amministrazione Trump si aggiunge a quelle già adottate, sempre nel corso del 2025, dirette a "recedere" da accordi, organizzazioni internazionali e organi delle Nazioni Unite. Facciamo riferimento, in particolare, all'Accordo di Parigi⁶, adottato nel 2015 dalla Conferenza degli Stati parti della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sul cambiamento climatico, all'Organizzazione mondiale della sanità⁷ e all'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'educazione, la scienza e la cultura⁸, due delle principali agenzie specializzate del Sistema delle Nazioni Unite, al Consiglio dei diritti umani⁹, organo sussidiario dell'Assemblea generale e, infine, all'Agenzia delle Nazioni Unite per il soccorso e l'occupazione dei profughi palestinesi nel Vicino Oriente¹⁰, istituita dall'Assemblea generale dell'ONU nel 1949¹¹ per la protezione, su un piano generale, dei rifugiati palestinesi in Medio Oriente.

L'allontanamento degli Stati Uniti dal multilateralismo: gli aspetti giuridici –

I fatti indicati costituiscono una ulteriore testimonianza della volontà degli Stati Uniti di allontanarsi dal multilateralismo, ridimensionando in particolare l'impegno verso l'ONU e tutto il Sistema delle Nazioni Unite.

⁵ The White House, Presidential Actions, *Withdrawing the United States from and Ending Funding to Certain United Nations Organizations and Reviewing United States Support to All International Organizations*, February 4, 2025 reperibile online.

⁶ The White House, Presidential Actions, *Putting America First in International Environmental Agreements*, January 20, 2025 reperibile online.

⁷ Presidential Documents, Executive Order 14155 of January 20, 2025, *Withdrawing the United States From the World Health Organization*, *Federal Register*, January 29, Vol. 90, No. 18, 2025, 8361 ss. reperibile online.

⁸ U.S. Department of State, Office of the Spokesperson, Press Release, *The United States Withdraws from the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization*, July 22, 2025, reperibile online. Il recesso degli Stati Uniti dall'UNESCO avrà effetto a partire dal 31 dicembre 2026.

⁹ The White House, Presidential Actions, *Withdrawing the United States...*, cit. *supra* a nota 5.

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ V. la risoluzione 302 (IV) dell'8 dicembre 1949 reperibile online.

Ciò detto, non si può fare a meno di sottolineare che l'iniziativa statunitense presenta dei limiti non solo sul piano formale, di cui ci occuperemo qui di seguito, ma anche su quello politico, che tratteremo nel paragrafo successivo.

Sul piano formale, stupisce, per la superficialità e la confusione che ingenera, il messaggio di un ritiro immediato dalle entità e dagli accordi indicati, cosa che non è in quanto, come si è già segnalato, l'azione di Trump è indirizzata alle strutture dell'esecutivo statunitense, per la parte di loro competenza, con l'ordine di agire nel senso indicato. Come ciò avverrà non solo non è chiaro, ma proprio per quanto concerne le entità del Sistema delle Nazioni Unite e gli accordi promossi all'interno di tale Organizzazione si pongono dei problemi specifici.

In relazione alle entità del Sistema delle Nazioni Unite, va posto in evidenza il fatto che l'intento degli Stati Uniti non è quello di abbandonare l'Organizzazione in quanto tale, bensì di non partecipare e di non finanziare le entità indicate nel Memorandum "to the extent permitted by the law".

Nella quasi totalità dei casi, trattandosi di entità (organi, programmi, agenzie, conferenze, istituti o quant'altro) dell'Organizzazione, essi non hanno una autonomia formale e una indipendenza finanziaria (se non per i contributi volontari) rispetto alla stessa. In altre parole, non si tratta di entità rispetto alle quali ci si può "ritirare"; tutt'al più gli Stati Uniti possono decidere di non partecipare attraverso propri rappresentanti alle attività di tali organi, rinunciando anche a svolgere, però, un ruolo di condizionamento o di influenza sulle scelte e sulle attività che gli stessi pongono in essere.

Anche sul piano finanziario, il mancato impegno degli Stati Uniti, come si diceva, ha una sicura incidenza riguardo ai contributi volontari diretti a sostenere l'azione di specifiche "entità" e che nella prassi dell'ONU sono alquanto frequenti. Tuttavia, continuando a rimanere membro dell'ONU, gli Stati Uniti dovranno pagare i contributi obbligatori al bilancio dell'Organizzazione decisi dall'Assemblea generale in conformità a quanto stabilito dall'art. 17 della Carta. Ciò, al fine di evitare la sanzione, prevista dall'art. 19 della Carta, consistente nella sospensione del diritto di voto all'Assemblea se l'ammontare dei contributi eguagli o superi l'ammontare dovuto per i due anni interi precedenti. La cosa importante da mettere in rilievo è che, rispetto alla distribuzione della quota dei contributi obbligatori nell'ambito dell'Organizzazione, non ci sembra che gli Stati Uniti possano incidere in base alle loro preferenze¹².

Diversa è la questione del recesso dalla Convenzione quadro delle Nazioni Unite sul cambiamento climatico. Qui ci troviamo di fronte alla volontà dell'amministrazione Trump di sciogliersi dagli obblighi posti da un trattato internazionale. Ciò è consentito, secondo quanto previsto dall'art. 56 della Convenzione di Vienna del 1969 sul diritto dei trattati, quando il recesso è espressamente o implicitamente previsto dal trattato. Nel caso

¹² Cfr. Yusra Suedi, *Has the U.S. really "Withdrawn" from 66 International Organizations? A 2-Minute International Law Explainer*, in *Simplified Approach to International Law (SAIL)*, January 09, 2026, www.simplelaw.blog e Damilola Banjo, *The US Has Yet to Notify the UN About Washington's Withdrawal From Entities*, January 8, 2026, www.passblue.com. V. anche le osservazioni di Gianpaolo Maria Ruotolo, *Trump fugge dai trattati internazionali. Ma sui diritti un "recesso" è illegittimo*, in *Domani*, 13 gennaio 2026, 11.

della Convenzione quadro, l'art. 25 prevede espressamente che uno Stato parte possa recedere dalla stessa in qualsiasi momento (tre anni dopo l'entrata in vigore per detto Stato) per mezzo di una notifica scritta al depositario, nel caso specifico il Segretario generale delle Nazioni Unite. Il recesso prende effetto dopo un anno a decorrere dal momento della notifica al depositario (oppure a una data successiva qualora precisata nella notifica). Anche nel caso del recesso dalla Convenzione quadro, quindi, l'effetto non è immediato anche se, sul piano giuridico, la scelta degli Stati Uniti avrà un peso non irrilevante sulle prospettive dell'efficacia della lotta al cambiamento climatico.

Le conseguenze politiche dell'iniziativa statunitense e la reazione dell'Organizzazione – Sotto il profilo politico, l'iniziativa di Trump solleva ulteriori perplessità soprattutto se si pone mente ai temi rispetto ai quali l'Amministrazione statunitense mostra di voler abbandonare la strada della cooperazione internazionale istituzionalizzata. Le entità internazionali oggetto di contestazione da parte degli Stati Uniti si occupano di temi che rappresentano gli aspetti più qualificanti dell'azione dell'Organizzazione per trovare soluzioni globali comuni alle principali sfide per l'umanità nella fase attuale delle relazioni internazionali. Facciamo riferimento ai temi relativi: allo sviluppo sostenibile, qui l'attacco è alle strutture dell'Organizzazione che si occupano di favorire il raggiungimento degli obiettivi dell'Agenda 2030; al cambiamento climatico e alla protezione dell'ambiente, con il recesso dalla Convenzione quadro, di cui si è appena detto, cui si aggiunge l'aperta contestazione delle iniziative di lotta alla desertificazione e al degrado delle foreste, per la promozione di fonti energetiche sostenibili, per l'uso sostenibile degli oceani e per il management sostenibile delle risorse d'acqua; alla formazione e all'educazione, soprattutto per quanto concerne i bambini in situazioni di emergenza protratta, il personale delle Nazioni Unite e le attività di ricerca e consulenza su temi globali di particolare urgenza; alla promozione dell'uguaglianza di genere e l'eliminazione delle discriminazioni nei confronti delle donne e delle bambine; alla prevenzione e all'eliminazione di tutte le forme di violenza nei confronti dei bambini; alla promozione del diritto internazionale, della democrazia, dei diritti umani e dello stato di diritto; e, infine, alla riduzione dei conflitti e della violenza, e qui vengono in rilievo questioni quali il contrasto alla violenza sessuale nei conflitti, la protezione dei bambini nei conflitti, il supporto alle iniziative di *peacebuilding*, la riduzione del rischio di conflitti attraverso una maggiore trasparenza nel trasferimento delle armi¹³.

Come è facile intuire, l'iniziativa degli Stati Uniti non solo incide sul prestigio dell'ONU, ma può avere effetti nocivi di rilievo anche su temi di carattere internazionale di notevole rilevanza. Non meraviglia, pertanto, l'immediata reazione dell'Organizzazione affidata, anzitutto, al Segretario generale Guterres che, da un lato, ha espresso il suo dispiacere per l'iniziativa degli Stati Uniti ma, dall'altro lato, ha ribadito che tutte le entità dell'ONU continueranno ad attuare i loro mandati così come decisi dagli Stati membri dell'Organizzazione.

Sulla stessa linea d'intervento è anche la dichiarazione di Stéfane Dujarric, porta-

¹³ Cfr. United Nations, *What the US withdrawal from UN bodies could mean for climate, trade and development*, 9 January 2026, www.ungeneva.org.

voce del Segretario generale, che ha insistito sul fatto che l'Organizzazione continuerà a portare avanti con determinazione i suoi mandati.

In sintesi, i vertici dell'Organizzazione si mostrano intenzionati e determinati a portare avanti il loro lavoro in difesa della Carta e della istituzione internazionale dalla stessa creata.

Infine, come già anticipato, da più parti si sottolinea che l'Organizzazione, ufficialmente, non ha ricevuto dagli Stati Uniti nessuna notifica sulle iniziative decise a livello nazionale per quanto riguarda sia la partecipazione alle entità dell'Organizzazione sia il recesso dalla Convenzione quadro sul cambiamento climatico.

Brevi conclusioni – Il rinnovato attacco di Trump al multilateralismo era prevedibile. A parere di chi scrive se si vuole affermare la pace e la democrazia – come pure il Presidente statunitense dice di voler fare –, i principi fondamentali del diritto internazionale vanno sostenuti; soprattutto, vanno salvaguardate da attacchi e minacce le istituzioni che più direttamente si occupano di promuovere l'applicazione di tali principi, come appunto l'ONU che, ad oggi, ancora risulta essere, nonostante i suoi limiti, l'espressione più concreta del multilateralismo¹⁴. Al contrario, sia nel primo, sia in avvio di questo secondo mandato, il Presidente Trump ha mostrato la sua avversione non solo per l'ONU, ma per tutto l'assetto giuridico internazionale a partire dalle sue regole fondamentali, quali il divieto dell'uso unilaterale della forza.

Era prevedibile, quindi, questo rinnovato attacco che, soprattutto sul piano finanziario, è diretto a colpire la credibilità e l'efficacia dell'azione dell'Organizzazione universale.

Le conseguenze di quest'approccio sono di una gravità assoluta in quanto rischiano – unitamente alle azioni di altre potenze mondiali (si pensi all'aggressione russa nei confronti dell'Ucraina) o di altri Stati (si pensi alla sproporzionata reazione militare di Israele all'attacco terroristico di Hamas, caratterizzata dalla criminale condotta nei confronti del popolo palestinese) – di produrre una destabilizzazione globale i cui esiti non sono prevedibili.

La speranza è che gli altri Stati membri dell'ONU (l'assoluta maggioranza del Nord e del Sud globali) sappiano reagire riaffermando la validità dei principi fondamentali dell'ordine internazionale stabiliti nel 1945 e ribadire l'indispensabile ruolo dell'Organizzazione delle Nazioni Unite per evitare la tragedia di un nuovo conflitto mondiale.

Gennaio 2026

¹⁴ Per maggiori approfondimenti sul tema del multilateralismo si rinvia, tra tanti a P. Gargiulo, *Nazioni Unite, multilateralismo e global governance; a proposito del recente dibattito al Consiglio di sicurezza (I) e (II)*, questo Osservatorio, marzo 2025 e giugno 2025, www.osorin.it.

Brevi considerazioni sul secondo Vertice mondiale per lo sviluppo sociale.

Claudio Di Turi

Professore associato di Diritto internazionale, Università della Calabria

Con risoluzioni nn. 78/261¹ e 78/318², l'Assemblea generale (AG) delle Nazioni Unite (NU) ha convocato – a trent'anni di distanza dal primo³ – il secondo Vertice mondiale per lo sviluppo sociale, tenutosi a Doha dal 4 al 6 novembre 2025 e resosi necessario a fronte dei limitati progressi compiuti nell'eradicazione della povertà, nel raggiungimento della piena occupazione e nel rafforzamento dell'inclusione⁴. Invero, nonostante il rilievo assunto da tali problematiche nella Dichiarazione di Copenaghen sullo sviluppo sociale del 1995, nel relativo Programma d'azione⁵, nelle iniziative adottate dall'AG nella sua ventiquattresima sessione speciale⁶, e nell'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile⁷, i dati raccolti da organismi internazionali e istituti specializzati dell'ONU evidenziano come il conseguimento di alcuni importanti obiettivi previsti in tale ultimo documento risulti ancora significativamente distante⁸. Inoltre, le crescenti disuguaglianze e le tensioni geopolitiche stanno vanificando molti dei progressi già compiuti in tali direzioni⁹. In particolare, anche se dal 1995 quasi 1,5 miliardi di persone sono uscite dalla povertà estrema, circa 808 milioni vi rimangono, con gravi privazioni in termini di salute e istruzione¹⁰. Per di più, benché la povertà lavorativa sia notevolmente

¹ AG, ris. n. 78/261, “*World Social Summit*” under the title “*Second World Summit for Social Development*”, UN Doc. A/RES/76/300, del 6 marzo 2024.

² AG, ris. n. 78/318, *Modalities of the “World Social Summit” under the title “the Second World Summit for Social Development”*, UN Doc. A/RES/78/318, del 23 luglio 2024; AG, ris. n. 78/261, *Implementation of the outcome of the World Summit for Social Development and of the twenty-fourth special session of the General Assembly*, UN Doc. A/RES/78/174, del 22 dicembre 2023.

³ Vertice mondiale per lo sviluppo sociale del 1995 tenutosi a Copenaghen, convocato con risoluzione n. 47/92 dell'AG (A/RES/47/92, 5 aprile 1993).

⁴ AG, ris. n. 78/261, cit., par. 1.

⁵ Rapporto del Vertice mondiale per lo sviluppo sociale, Copenaghen, UN Doc. E.96.IV.8, 6-12 marzo 1995, cap. I, ris. 1, all- I e II.

⁶ AG, ris. n. S-24/2, *Further initiatives for social development*, UN Doc. A/RES/S-24/2, del 15 dicembre 2000.

⁷ Adottata dall'AG delle NU con ris. n. 70/1, *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*, UN Doc. A/RES/70/1, del 21 ottobre 2015.

⁸ FAO, IFAD, UNICEF, PAM, OMS, *The State of Food Security and Nutrition in the World. Transforming Food Systems for Affordable Healthy Diets*, Roma, 2020, p. VIII; pp. 2-4 (disponibile su: www.fao.org). Più in particolare, l'Organizzazione Internazionale del Lavoro (OIL) ha sottolineato l'importanza del secondo vertice mondiale “*to renew the global social contract to address the implementation gaps of the 1995 Copenhagen Declaration on Social Development and the Programme of Action, as well as the current global challenges to social development*” (Draft key messages of the tripartite input to the Second World Summit for Social Development 2025, disponibile in www.ilo.org, 5 novembre 2024). In argomento, v. pure la risoluzione del Parlamento europeo del 9 ottobre 2025 sul secondo vertice mondiale per lo sviluppo sociale 2025/2654(RSP)), par. 21.

⁹ V. il rapporto OIL “*The State of Social Justice 2025: A Work in Progress*”, Geneva, 2025.

¹⁰ Banca Mondiale, *Poverty and Inequality Platform (PIP)*, disponibile in: <https://www.worldbank.org/en/news/factsheet/2025/06/05/june-2025-update-to-global-poverty-lines>.

diminuita¹¹, persistono significativi divari salariali di genere e un alto tasso di giovani non inseriti in percorsi di studio, lavoro o formazione¹². Infine, da un lato, i soggetti vulnerabili restano esclusi dalla piena partecipazione alla vita sociale a causa di molteplici ostacoli, quali barriere fisiche, informative e culturali; dall'altro, gli shock economici, i conflitti e i disastri climatici incidono negativamente sulle condizioni di vita degli individui, generando incertezza e insicurezza socio-economica e accentuando la frustrazione sociale e la polarizzazione dei gruppi¹³.

Di fronte a tali criticità, il secondo vertice mondiale per lo sviluppo sociale – cui hanno partecipato oltre 40 Capi di Stato e di governo, 230 ministri e numerosi rappresentanti di organizzazioni internazionali e della società civile – ha costituito un'importante tappa finalizzata a definire una rinnovata agenda globale in materia di sviluppo sociale, coerente con gli obiettivi dell'Agenda 2030 e, per taluni profili, finanche più articolata.

In particolare, il secondo vertice si è aperto con la presentazione della bozza della Dichiarazione politica di Doha, approvata il 4 novembre 2025 per acclamazione¹⁴.

Tale documento si distingue per diversi aspetti che meritano di essere segnalati.

Anzitutto, esso riafferma alcuni impegni globali¹⁵ garantendo continuità con la Dichiarazione di Copenaghen, e consolidando gli obblighi esistenti derivanti dalla *Addis Ababa Action Agenda*¹⁶ e dagli accordi internazionali in materia climatica, come quello di Parigi¹⁷ e di Rio¹⁸.

Inoltre, il testo esprime la volontà di rafforzare la cooperazione internazionale e il multilateralismo, richiamando il principio di solidarietà e l'importanza di un partenariato tra Paesi sviluppati e in via di sviluppo¹⁹, elementi essenziali in un contesto segnato da crescenti tensioni geopolitiche. Tale impostazione risulta ancor più inclusiva e partecipativa nella parte in cui essa supera il tradizionale approccio interstatale e valorizza

¹¹ In particolare, essa è scesa dal 27,9% nel 2000 al 6,9% nel 2024 (Rapporto OIL “*The State of Social Justice* 2025, cit., p. XV).

¹² *Ibid.*

¹³ UN Department of Economic and Social Affairs (UN DESA), *World Social Report 2025: A New Policy Consensus to Accelerate Social Progress*, New York, 2025.

¹⁴ AG, risoluzione n. 80/5, *Doha Political Declaration of the “World Social Summit” under the title “the Second World Summit for Social Development”*, UN Doc. A/RES/80/5, del 4 novembre 2025.

¹⁵ *Ivi*, parr. 2; 9; 13 e 14.

¹⁶ *Addis Ababa Action Agenda of the Third International Conference on Financing for Development* (adottata il 15 luglio 2015 e approvata con ris. dell'AG A/RES/69/313 del 27 luglio 2015).

¹⁷ *Paris Agreement to the United Nations Framework Convention on Climate Change* (adottato il 12 dicembre 2015 ed entrato in vigore il 4 novembre 2016). Per un commento, v. G. V. CALSTER, L. REINS, *The Paris agreement on climate change: a commentary*, Cheltenham, 2021.

¹⁸ *Report of the United Nations Conference on Environment and Development, Rio de Janeiro, 3–14 June 1992*, Sul punto, v.: S. MARCHISIO, *Il diritto internazionale dell'ambiente*, in G. CORDINI, P. FOIS, S. MARCHISIO, *Diritto ambientale. Profili internazionali europei e comparati*, Torino, 2024, p. 1 ss.

¹⁹ AG, ris. n. 80/5, cit., par. 15.

il contributo di una pluralità di attori nella *governance* dello sviluppo, quali la società civile, le autorità locali, e il settore privato²⁰.

Degno di nota è anche il quadro integrato e multidimensionale della Dichiarazione, che considera povertà, lavoro dignitoso, inclusione sociale, sviluppo, pace e sostenibilità ambientale come obiettivi tra loro interconnessi, promuovendo politiche coerenti rispetto a interventi settoriali o frammentati²¹ e adeguandosi alle sfide del contesto globale contemporaneo.

Il documento – che riconosce le disuguaglianze persistenti, soprattutto con riferimento alle donne, ai giovani, ai disabili e agli abitanti delle aree rurali – spicca, ancora, per l'attenzione rivolta alle politiche sensibili al genere, all'età e ad altre condizioni di vulnerabilità, rafforzando l'equità e riducendo le disparità strutturali²².

Lodevole è, infine, sia il riconoscimento della protezione sociale come investimento strategico in capitale umano e stabilità (e non come onere fiscale); sia la previsione di un meccanismo formale di monitoraggio affidato alla Commissione ONU per lo sviluppo sociale, che valuta quinquennialmente progressi e lacune, fornendo così una base per la rendicontazione, la responsabilizzazione e l'orientamento di una *governance* globale del cambiamento sociale²³.

Gli elementi positivi della Dichiarazione di Doha coesistono, tuttavia, con una serie di criticità che non possono essere trascurate.

In primo luogo, la sua natura politica e non vincolante, priva di meccanismi sanzionatori o strumenti di *enforcement*, ne limita significativamente la capacità di tradurre le aspirazioni in risultati concreti²⁴. Tale difficoltà è ulteriormente aggravata dall'eccessiva vaghezza del suo contenuto²⁵: il testo ampio e generico manca di strumenti effettivi di implementazione, indicatori misurabili o *target* temporali, generando una lacuna strutturale legata all'assenza delle predette specificazioni e un evidente divario tra gli obiettivi enunciati e la loro reale attuazione²⁶.

²⁰ *Ivi*, par. 25.

²¹ *Ivi*, parr. 4 e 16. Emerge, in tal contesto, un approccio olistico al contrasto della povertà, intesa non solo come carenza di reddito, ma anche come privazione dei servizi sociali essenziali, quali istruzione, assistenza sanitaria, alloggio e accesso a un lavoro dignitoso.

²² *Ivi*, par. 18.

²³ *Ivi*, parr. 22 e 43.

²⁴ Nel corso del *Summit*, infatti, la Presidente dell'AG, Annalena Baerbock, ha invitato a «non lasciare nessuno indietro» e ha sottolineato che il Summit deve rappresentare un passaggio dall'individuazione delle lacune all'azione concreta (*World leaders adopt Doha declaration to boost efforts on social development*, in www.social.desa.un.org).

²⁵ Tale caratteristica emerge dall'uso di una indeterminata, esemplificata dall'impiego di locuzioni quali “*poverty eradication*”, “*full and productive employment*”, “*decent work for all*” e “*social integration*”.

²⁶ Tali criticità sono state evidenziate anche da alcuni attori della società civile, in particolare da ONG come la *Global Call to Action Against Poverty* (GCAP), che nel suo *Briefing for Political Declaration of the World Social Summit 2025* ha sottolineato le criticità strutturali del documento (disponibile in: <https://gcap.global/wp-content/uploads/2025/07/ENG-GCAP-Briefing-Political-Declaration-of-the-World-Social-Summit-24.6.2025-1.pdf>).

Questo limite si riflette, da un lato, sul piano finanziario e operativo; dall'altro su quello delle politiche sociali.

Per quanto riguarda il primo aspetto, la Dichiarazione richiama la necessità di mobilitare risorse e promuovere la protezione sociale, ma non definisce cifre, scadenze, né meccanismi di *capacity building*, mostrando così la propria inidoneità a finanziare concretamente le ambizioni dichiarate. Sul secondo versante, permangono importanti carenze nella definizione di *standard* minimi e strumenti operativi, sia in materia di protezione sociale, lavoro dignitoso, inclusione economica e accesso ai servizi essenziali, sia per quanto riguarda la misurazione della povertà multidimensionale, la qualità degli alloggi, le infrastrutture sociali e la resilienza urbana.

Analogamente, sebbene riconosca – come anticipato – l'importanza di garantire l'inclusione dei gruppi vulnerabili, la Dichiarazione non prevede sistemi di monitoraggio indipendente o risorse dedicate per la raccolta e l'analisi di dati disaggregati, indispensabili per valutare l'effettiva portata delle politiche adottate e per indirizzare interventi mirati.

Anche per quanto riguarda le sfide del contesto globale contemporaneo, come i cambiamenti climatici, il documento – pur riconoscendo l'integrazione tra sviluppo sociale e agenda climatica – non definisce meccanismi concreti di responsabilità differenziata né stabilisce collegamenti operativi tra i fondi climatici disponibili e le politiche sociali²⁷. Persino il meccanismo di controllo quinquennale affidato alla Commissione ONU per lo sviluppo sociale sembra debole, sprovvisto di indicatori obbligatori, *report* periodici vincolanti o sanzioni in caso di mancata attuazione.

Ne emerge un eccessivo margine di discrezionalità in capo agli Stati nell'attuazione degli impegni della Dichiarazione. Pur rispondendo al principio del rispetto delle specificità nazionali, tale autonomia comporta un rilevante rischio di implementazione disomogenea, limita la comparabilità internazionale, e indebolisce il carattere universale del quadro d'azione. Quest'ultimo profilo, in particolare, risulta ulteriormente accentuato dalla scarsa partecipazione al Vertice di alcuni attori globali di rilievo, tra cui gli Stati Uniti, che hanno delegato un rappresentante di livello tecnico, riducendo in tal modo la portata politica e finanziaria dell'iniziativa. Washington, tradizionalmente influente nei processi multilaterali e nella mobilitazione di risorse per la cooperazione internazionale, ha di conseguenza limitato la capacità della Dichiarazione di Doha di esprimere un consenso globale pieno, attenuandone valore e significato²⁸.

²⁷ Sembra condivisibile, a tal proposito, la critica mossa dall'Unione europea, relativa alla mancanza nel testo di un forte richiamo alla "transizione verde". In particolare essa, pur sostenendo lo strumento, avrebbe preferito «[...] a Declaration that fully reflects the profound changes in the world since 1995, such as the social (including demographic), digital and green transitions. It is important to ensure a just and competitive transition and to address the transformation of work, along with the new opportunities and challenges emerging from these inevitable transitions, leaving no one behind» (EU Statement – UN General Assembly: Explanation of Position on the World Social Summit Political Declaration, del 6 novembre 2025).

²⁸ Può comunque risultare rassicurante il fatto che il testo della Dichiarazione politica adottata a Doha sia stato oggetto di ampio esame preliminare da parte di tutti i delegati nazionali presso le Nazioni Unite, garantendo così un processo negoziale partecipativo e la possibilità di un consenso preventivo sulle

In questo quadro, l'assenza di dichiarazioni formali da parte dell'Italia costituisce un segnale politico e simbolico indicativo di una ridotta priorità attribuita alle questioni attinenti allo sviluppo sociale, con potenziali effetti negativi sulla percezione da parte degli altri Stati dell'effettivo impegno del nostro Paese. Il silenzio del nostro Paese è, almeno in parte e indirettamente, controbilanciato dalla posizione espressa dalla Commissione dell'Unione europea che per il tramite di Roxana Mînzatu, vicepresidente di tale Istituzione per i diritti sociali, il lavoro di qualità e le competenze la quale ha confermato il perdurante rilievo del Pilastro europeo dei diritti sociali annunciando per il futuro imminente una Strategia europea contro la povertà²⁹. Ciò, pur non sostituendo integralmente un'auspicabile manifestazione dell'indirizzo politico-diplomatico italiano, ha consentito al nostro Paese di contribuire indirettamente all'iniziativa.

In conclusione, il secondo vertice mondiale di Doha ha rappresentato un momento emblematico per il ripensamento dell'agenda globale dello sviluppo sociale, offrendo un quadro aggiornato e multidimensionale volto a tutelare i diritti umani in un contesto caratterizzato da disuguaglianze crescenti, crisi ambientali, instabilità economica e nuove forme di vulnerabilità. I numerosi richiami al principio di solidarietà, alla cooperazione internazionale e al multilateralismo, valorizzati dal coinvolgimento di una pluralità di attori, risultano senz'altro meritevoli di apprezzamento. E, allo stesso tempo, il citato ciclo di revisione quinquennale consentirà di monitorare tempestivamente l'attuazione degli impegni da parte della comunità internazionale, valutare l'impatto delle riforme in corso e adattare le strategie in vista della nuova agenda post-2030, rendendo la Dichiarazione politica di Doha una solida base per promuovere l'equità, l'inclusione e la resilienza.

Tuttavia, il secondo vertice mondiale per lo sviluppo sociale resta sostanzialmente un'occasione – si auspica non mancata – per aggiornare la prospettiva internazionale sulle priorità sociali del nostro tempo. Infatti, la sua efficacia reale dipenderà interamente dalla capacità degli Stati di tradurre gli impegni politici in azioni concrete, supportate da risorse adeguate, linee guida operative e assistenza tecnica. In mancanza di tali strumenti, la Dichiarazione rimarrà una mera manifestazione di intenti, con risultati disomogenei tra gli Stati e limitati, incapaci di tradurre i principi enunciati in un impatto concreto sulla vita delle persone più vulnerabili.

Gennaio 2026

linee fondamentali del documento.

²⁹*EU Statement on behalf of the European Union and its Member States H.E. Roxana Mînzatu, European Commission Executive VicePresident for Social Rights and Skills, Quality Jobs and Preparedness, del 4 novembre 2025. In particolare, nelle dichiarazioni si legge: “It is a pleasure to be here and to speak on behalf of the European Union and its Member States”.*

EU Enlargement to the Western Balkans in 2025 – different speeds of integration

Marko Milenković, PhD, MA, LL.M (Cantab)

Principal research fellow – Institute of Social Sciences, Belgrade; Visiting fellow – European University Institute (EUI)

The year 2025 was a vibrant one for the EU enlargement process to the Western Balkans. Unlike previous years, in which the enlargement process was characterised by slow progress, developments in 2025 confirmed the emergence of clearly differentiated accession trajectories among candidate countries, a trend already noted in previous OSORIN analysis¹, with Montenegro remaining the frontrunner to join the EU in the near future and Albania making substantial steps to follow suit in the following years. By contrast, Serbia, North Macedonia, Bosnia and Herzegovina, and Kosovo* made no substantive progress toward accession. With regular annual assessments of the progress of candidates, the European Commission's *2025 Communication on EU Enlargement Policy*² provides a useful overview of the process. This edition clearly acknowledges both renewed enlargement momentum and growing asymmetry among the candidates, which will be studied in more detail in this analysis.

Among all Western Balkan candidates, Montenegro stands out in 2025 as the only country for which EU accession can credibly be described as within reach. The Commission's assessment is unambiguous: Montenegro remains the most advanced candidate, having opened all negotiating chapters and provisionally closed several, including additional chapters during the reporting period, after meeting the relevant closing benchmarks³. External analyses emphasise that Montenegro's progress has become a test case for the EU's merit-based enlargement logic⁴. Most importantly, the Commission acknowledges Montenegro's stated objective of concluding accession negotiations by the end of 2026 and explicitly notes that, provided the current pace of reforms is maintained, the country is on track to meet this ambitious goal⁵. Such an assessment represents one of the strongest endorsements of a concrete accession timeline offered to a Western Balkan candidate in more than a decade and reaffirms the policy shift and a firmer dedication

¹ Ma. Milenković, *EU enlargement to the Western Balkans in 2024 – Glimmers of hope for the region's integration*, in *OSORIN*, 20 March 2024, https://www.osorin.it/uploads/model_4/files/177_item_2.pdf?v=1734515485.

² European Commission, *2025 Communication on EU enlargement policy*, COM(2025) 690 final, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52025DC0690&utm_source.

³ Ivi, 27-28.

⁴ European Policy Centre (EPC), *Montenegro's EU Accession: A Confidence-Building Tutorial for the Union*, 2025, <https://www.epc.eu/publication/montenegros-eu-accession-a-confidence-building-tutorial-for-the-union/>.

⁵ European Commission, *2025 Communication on EU enlargement policy*, 28.

to the enlargement process following Russia's aggression against Ukraine in 2022⁶.

The progress in Montenegro during 2025 went beyond technical alignment with the *acquis*. The Commission highlights the challenges the country faced in the 2024-2025 period regarding the appointment of judges, while underscoring that the country “should focus on delivering on the rule of law chapters and further advance on the critical areas of freedom of expression and media freedom”⁷. It also underlines that the “immediate focus needs to be on delivering key pending EU-related reforms and meeting the closing benchmarks, based on the structured and well-planned approach to advance the EU integration agenda. Continued broad political consensus on key reforms remains crucial”⁸. Taken together, the developments in 2025 confirm that Montenegro has moved beyond the status of symbolic frontrunner and exemplarily illustrate how accession negotiations in the Balkans now function as a genuine preparatory phase for membership, demonstrating that enlargement policy can still deliver transformative outcomes when political commitment exists on both sides of the EU and the candidate country.

Albania emerged in 2025 as the second-most advanced country in the Western Balkans within the enlargement process. After years of delay, largely attributable to external and bilateral factors, Albania transformed the formal opening of negotiations into a period of sustained, accelerated progress toward EU membership. The Commission characterises this phase as one of “unprecedented momentum”⁹, underpinned by an unusually rapid opening of negotiating clusters, which at the end of the year stood at five out of six, with the last expected to open during 2026. This rapid progression marks a decisive departure from earlier patterns of procedural inertia and signals a qualitative shift in Albania's accession trajectory. Recent think-tank analyses underline that Albania's progress reflects not only improved relations with EU institutions, but also a strategic domestic dedication to reform priorities¹⁰. The Commission attributes this progress to Albania's continued commitment to reforms in core accession areas. Particular emphasis is placed on the comprehensive justice reform, including the completion of vetting procedures at first instance, as well as tangible results achieved by specialised anti-corruption and organised crime bodies¹¹. As with Montenegro, the Commission acknowledges Albania's objective of concluding accession negotiations by the end of 2027, and considers this timeline achievable, provided that the reform momentum is sustained. At the same time, the Commission identifies areas requiring continued attention, notably media freedom, high-level

⁶ Ma. Milenković, *Ukraine war: A push towards differentiated integration for the Western Balkans?*, in J. Džankić, S. Kacarska, S. Keil (eds.), *A Year Later: War in Ukraine and Western Balkan (Geo)Politics*, Florence, European University Institute, 2023, 155-164.

⁷ European Commission. *2025 Communication on EU enlargement policy*, 27.

⁸ *Ibid.*

⁹ *Ivi*, 3.

¹⁰ For the broader analysis of the Albania's current momentum see: W. Zweers, D. Bechev, I. Gjoni, S. Maillard, M. Nič, N. Xaviereff, *Albania's EU accession sprint: Balancing momentum, reform, and EU scrutiny*, Policy Brief, Clingendael Institute, 3 December 2025, <https://www.clingendael.org/publication/albanias-eu-accession-sprint-balancing-momentum-reform-and-eu-scrutiny>.

¹¹ European Commission, *2025 Communication on EU enlargement policy*, 3.

corruption, and the effective implementation of adopted reforms¹².

In contrast to the Western Balkan accession frontrunners, Serbia's accession process in 2025 was characterised by stagnation, accompanied by increasingly serious concerns from EU institutions regarding democratic standards and the rule of law¹³. While Serbian authorities continued to declare EU membership a strategic objective, the Commission underlines that "Serbia needs to deliver on credible reforms across the board, most importantly in the area of the fundamentals of the accession process as well as in accelerating *acquis* alignment, including progressive and stronger alignment with the CFSP"¹⁴. Serbia has not opened any new negotiation clusters since December 2021, and while the Commission still insists that the country is ready to move forward and open the next cluster of negotiations, it underscores that "while acknowledging a recent increase in alignment with the EU's common foreign and security policy, Serbia should step up its efforts towards a more stable and higher alignment. Serbia should clearly manifest its geopolitical orientation towards the EU..."¹⁵. Notably, the 2025 Communication goes beyond purely technical assessment by referring to domestic political developments, including heightened polarisation in society, mass protests since late 2024, and concerns related to the treatment of demonstrators and pressure on civil society¹⁶. Taken together, these elements support the conclusion that Serbia's 2025 accession process was marked by stagnation in areas central to EU membership.

For North Macedonia, Bosnia and Herzegovina, and Kosovo*, 2025 brought no substantive progress toward accession. Despite differences in their formal status, all three remained stalled due to unresolved political and institutional obstacles. In North Macedonia, the accession process continues to be blocked by the failure to adopt constitutionally required changes, namely as underlined by the Commission: "with a view to including in the Constitution citizens who live within the borders of the state and who are part of other people, such as Bulgarians, referred to in the Council Conclusions of July 2022, which the country committed to launch and achieve linked to earlier Council conclusions"¹⁷. The country has been facing obstacles stemming from bilateral conditionality that have obstructed its EU accession for an extended period¹⁸. The report further underlines that "North Macedonia should intensify efforts to deliver on EU-related reforms, in particular under the fundamentals cluster, notably to uphold the rule of law, in particular, by safeguarding judicial independence and integrity, and strengthening the fight against corruption and organised crime"¹⁹. This reaffirms the centrality of the *fundamentals* in

¹² *Ibid.*

¹³ See notably: European Parliament, *European Parliament resolution on polarisation and increased repression in Serbia, one year after the Novi Sad tragedy*, P10_TA(2025)0248, 22 October 2025, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-10-2025-0248_EN.html.

¹⁴ European Commission, *2025 Communication on EU enlargement policy*, 4.

¹⁵ *Ivi*, 30.

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ *Ivi*, 31.

¹⁸ On bilateral conditionality in the EU integration process see further: Mi. Milenković, *Using ethnology-based intangible heritage safeguarding as an alternative to culturalized EU conditionality in the Western Balkans*, in L. Montanari, A.-O. Cozzi, Ma. Milenković, I. Ristić (a cura di), *We, the people of the United Europe – Reflections on the European state of mind*, Naples, Editoriale Scientifica, 2023, 225-234.

¹⁹ European Commission. *2025 Communication on EU enlargement policy*, 31.

the EU accession process, which dominate the negotiations from the opening to the closure, in line with the methodology adopted back in 2020²⁰.

Bosnia and Herzegovina remained affected by political fragmentation and institutional paralysis. The Commission reports continued stalemate in reform implementation, combined with internal political tensions and challenges to the constitutional order. Some legislative steps taken during the year (namely the adoption of the Law on Courts and the Law on the High Judicial and Prosecutorial Council) were insufficient to enable the opening of accession negotiations, even though the formal Council decision to start the process was made back in 2024. As underlined by the Commission, the country “needs to develop a national plan for the adoption of the *acquis* and urgently appoint the national IPA coordinator. Progress on these issues, as well as the nomination of a chief negotiator, is key for the Commission to present the negotiating framework to the Council and to start the explanatory part of the screening of the EU *acquis*”²¹.

Kosovo*, while benefiting from different integration-related measures, is currently not on the accession negotiations track due to its specific status. The Commission reiterates that normalisation of relations with Serbia remains a decisive prerequisite for both sides, affirming that: “both Kosovo and Serbia are expected to implement all of their respective obligations stemming from the Agreement on the Path to Normalisation and its Implementation Annex, as well as all past Dialogue agreements”²².

Finally, 2025 was marked by the implementation of the Growth Plan for the Western Balkans²³, an important policy development in 2024 that brought the Union’s new mid-term strategy for the region. A key component of this plan is the 6 billion EUR Reform and Growth Facility, comprising 1.5 billion EUR in extra funding for the candidates on top of the existing pre-accession aid schemes, and up to 4.5 billion EUR in favorable loans. The Growth Plan is designed to complement the Economic and Investment Plan for the region²⁴, supporting economic convergence with the EU and accelerating reforms that are crucial to the fundamentals of the accession process. As envisaged, it aims to gradually integrate the region into specific areas of the EU single market, contingent on progress in regional economic integration, alignment with relevant EU *acquis*, and the establishment of adequate administrative capacities and procedures²⁵. This new strategy for the region was clearly devised in the absence of immediate membership options. An important aspect of this evolving approach is preparing candidate countries for potential participation in the EU internal market, even without full EU membership²⁶. In late 2024,

²⁰ See further: Ma. Milenković, *EU Enlargement Strategy 2020 – Paving the way for differentiated integration?*, in OSORIN, 2021, https://www.osorin.it/uploads/model_4/files/54_item_2.pdf?v=1608022440.

²¹ European Commission. 2025 *Communication on EU enlargement policy*, 32.

²² Ivi, 5.

²³ Regulation (EU) 2024/1449 of the European Parliament and of the Council of 14 May 2024 on establishing the Reform and Growth Facility for the Western Balkans.

²⁴ See further: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_1811.

²⁵ European Commission, 2021 *Communication on EU Enlargement Policy*, COM(2021) 644 final, 2.

²⁶ More on differentiated integration options for the Western Balkans region see: Ma. Milenković, *The Western Balkans and European Union enlargement – exploring possibilities of differentiated*

the EU-required Reform agendas were adopted by the candidates (except Bosnia and Herzegovina, which completed them only in 2025 due to a political stalemate). In 2025, the first funds were released to the countries of the region, but at varying speeds, corresponding to the pace of reform implementation in each of them²⁷. As underlined by the Commission: “Accelerated, or gradual, integration seeks to bring some of the benefits of future EU accession into the pre-accession stage by allowing a candidate country to integrate into specific areas of EU policy, notably parts of the EU Single Market, once legislative alignment and the capacity to implement the EU *acquis* is in place. This provides an incentive for early alignment and implementation of the EU *acquis*”²⁸. However, the Commission firmly stresses that gradual integration is not a substitute for enlargement but rather a tool to support it²⁹.

Overall, 2025 confirmed that the EU enlargement towards the Western Balkans is no longer characterised by a shared regional trajectory. Montenegro and Albania demonstrated that accession remains achievable under conditions of sustained reform and institutional engagement, with Montenegro in particular approaching the final stages of the process. At the same time, stagnation of all other candidates exposed the limits of enlargement in the absence of genuine political commitment.

Febbraio 2026

integration, in D. Fromage (ed.), *Re-defining Membership: Differentiation in and outside the European Union*, Oxford, Oxford University Press, 2024, 273-290.

²⁷ See further: European Commission. *2025 Communication on EU enlargement policy*, 18.

²⁸ *Ivi*, 19.

²⁹ *Ibid.*

Il conflitto armato in Sudan: regime giuridico applicabile e principali violazioni

Costanza Amendolito

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

1. *Introduzione* – Dal 1989 al 2019 il Sudan è stato governato dal regime autoritario di Omar al-Bashir, un periodo contraddistinto da repressione sistematica, conflitti interni e da una grave crisi economica e sociale. La sua destituzione, avvenuta nel 2019 a seguito di una mobilitazione popolare alla quale hanno preso parte anche le forze armate regolari e i vertici delle forze paramilitari, ha aperto una fase di transizione politica. Tale processo si è tuttavia bruscamente interrotto nell'ottobre 2021, con un colpo di Stato militare che ha riportato il controllo delle istituzioni nelle mani delle Sudanese Armed Forces (SAF) e delle Rapid Support Forces (RSF).

Le tensioni tra i due eserciti, in particolare in relazione alla riforma del settore della sicurezza e all'integrazione delle RSF nell'esercito regolare, sono progressivamente degenerate fino a sfociare, 15 aprile 2023, in ostilità armate su vasta scala. I combattimenti, inizialmente concentrati nella capitale Khartoum si sono rapidamente estesi ad altre regioni del paese assumendo una dimensione nazionale e provocando un collasso generalizzato delle strutture civili e amministrative. Con il protrarsi delle ostilità, la dinamica bellica si è trasformata in una guerra caratterizzata da combattimenti urbani intensi e dalla moltiplicazione dei fronti. A partire dalla primavera del 2025, le SAF sono riuscite a riprendere il controllo di Khartoum, determinando una situazione di stallo militare fondata su un controllo territoriale diviso. Le più recenti analisi sul conflitto evidenziano come questa dinamica stia producendo la cristallizzazione di una divisione est-ovest del Paese: mentre le SAF mantengono il controllo della capitale, delle regioni orientali e dei principali snodi amministrativi e logistici, le RSF hanno consolidato il proprio dominio su vaste aree occidentali¹. L'acquisizione di maggiore controllo territoriale da parte delle RSF è culminata nella presa di El-Fasher², capoluogo del Darfur settentrionale e ultima roccaforte delle SAF nella regione³.

Oltre ai due principali contendenti, il conflitto coinvolge una pluralità di altri gruppi armati, che si alleano in modo variabile con le SAF o con le RSF⁴. Sebbene la guerra abbia origine in dinamiche interne di potere, alcune fonti segnalano il ruolo di attori esterni che forniscono sostegno politico, logistico o militare alle parti⁵. Ad oltre due anni

¹ J.G. BIRRU, L. SERWAT, *Fighting moves to Kordofan as Sudan's east-west divide solidifies*, ACLED, 28 novembre 2025.

² Cfr. <https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/sudan-la-caduta-di-el-fasher-cambia-la-mappa-del-conflitto-221548>.

³ Cfr. <https://acleddata.com/update/africa-overview-january-2026>.

⁴ Geneva Academy of International Law, *IHL in focus: annual report, assessing compliance in contemporary armed conflicts*, giugno 2023 e giugno 2024: «It was uncertain whether fighting between the RSF and members of the Darfur Joint Protection Force allied to the Sudanese Armed Forces and fighting between the Sudanese Armed forces and militias allied to the RSF, were of a sufficient intensity in either case to amount to a distinct NIAC».

⁵ V. ad esempio: *European Union Agency for Asylum, 1.2.2 International actors in Sudan security situation*, febbraio 2025; Consiglio di sicurezza, *Letter dated 15 January 2024 from the Panel of Experts on the Sudan addressed*

dall'inizio delle ostilità, il conflitto in Sudan si configura come una delle più gravi crisi umanitarie contemporanee, nonché come quello più mortale per i civili nel continente africano⁶, caratterizzato da milioni di sfollati interni, dal collasso dei servizi essenziali e da gravi e sistematiche violazioni dei diritti umani e del diritto umanitario.

Alla luce del quadro descritto, il presente contributo qualificherà giuridicamente il conflitto al fine di individuare il diritto applicabile, esaminerà lo status dei principali attori coinvolti, con particolare riferimento alle Sudanese Armed Forces (SAF), alle Rapid Support Forces (RSF) e al Sudan People's Liberation Movement-North (SPLM-N), e analizzerà infine le principali violazioni documentate nel corso delle ostilità.

2. Qualificazione del conflitto e diritto applicabile – Il diritto internazionale umanitario disciplina in maniera differente i conflitti armati internazionali e conflitti armati non-internazionali distinguendoli in base alla natura delle parti coinvolte⁷: quando la violenza armata si verifica tra due o più Stati, ci si trova di fronte a un conflitto armato internazionale, come previsto dall'art. 2 della prima Convenzione di Ginevra del 1949, applicabile ai conflitti «between two or more of the High Contracting Parties». Diversamente, quando gli scontri si verificano all'interno del territorio di uno Stato si configura un conflitto armato non-internazionale. Tale qualificazione ricorre quando le violenze hanno luogo tra le autorità governative e uno o più gruppi armati organizzati, o gruppi armati tra loro, ai sensi dell'art. 3 comune, applicabile ai conflitti «not of an international character occurring in the territory of one of the High Contracting Parties»⁸.

Secondo la giurisprudenza *Tadić*⁹, devono sussistere due requisiti fondamentali affinché un conflitto armato interno rientri nell'ambito di applicazione del diritto internazionale umanitario: l'intensità della violenza¹⁰ e il grado di organizzazione delle parti coinvolte¹¹. Quando tali elementi risultano accertati, si applicano le norme dello *ius in bello* previste per i conflitti armati non-internazionali. In caso contrario, la situazione resta nell'ambito dei disordini interni¹², esclusi dall'ambito di applicazione del diritto umanitario¹³.

Sulla base di tali elementi, è possibile affermare che in Sudan siano attualmente in corso almeno tre conflitti non-internazionali tra loro distinti: due tra le Sudanese Armed

to the President of the Security Council, UN Doc. S/2024/65 del 15 gennaio 2024, paragrafi 41-52; <https://press.un.org/en/2025/sc16261.doc.htm>.

⁶ J.G. BIRRU, L. SERWAT, *op. cit.*

⁷ C. DWYER, T. MCCORMAK, *Conflict characterisation*, in R. LIIVOJA, T. MCCORMACK (eds.), *Routledge Handbook of the Law of Armed Conflict*, Abingdon, 2016, p. 61 s.

⁸ *Ibid.*

⁹ Tribunale penale internazionale per l'ex-Jugoslavia, Trial Chamber, sentenza del 7 maggio 1997, *The Prosecutor v. Dusko Tadić a/k/a "Dule"*, IT-94-1-T, par. 562.

¹⁰ C. DWYER, T. MCCORMAK, *op. cit.*, p. 58.

¹¹ *Ivi*, p. 56.

¹² Tribunale penale internazionale per l'ex-Jugoslavia, Trial Chamber, sentenza del 7 maggio 1997, *Tadić*, cit., par. 562.

¹³ *Ibid.*

Forces (SAF) e, rispettivamente, le Rapid Support Forces (RSF)¹⁴ e lo SPLM-al-Hilu¹⁵ e uno tra le RSF e l'SPLM-al-Hilu¹⁶. Nei conflitti che vedono coinvolte le SAF, ovvero le forze governative¹⁷, risultano soddisfatti i requisiti previsti dal diritto internazionale umanitario relativi all'intensità delle ostilità e al livello di organizzazione delle parti¹⁸. Ne consegue che a tali conflitti si applicano non solo l'art. 3 comune alle Convenzioni di Ginevra e le pertinenti norme di diritto consuetudinario ma anche il Protocollo addizionale II del 1977¹⁹, nonché gli altri strumenti pattizi applicabili ai conflitti armati non internazionali ai quali lo Stato ha aderito²⁰. Le RSF, così come lo SPLM-al-Hilu²¹ esercitano un controllo stabile su porzioni significative del territorio²², sono dotate di una struttura di comando, conducono operazioni militari coordinate e prolungate e sono in grado di rispettare le norme del diritto internazionale umanitario²³. Tuttavia, nel conflitto tra le RSF e lo SPLM-al-Hilu, pur risultando soddisfatti i requisiti di intensità e organizzazione²⁴, l'assenza di una parte statale esclude l'applicazione del Protocollo addizionale II, restando operanti l'art. 3 comune e il pertinente diritto consuetudinario. Accanto al diritto internazionale umanitario, durante i conflitti armati non internazionali, è pacificamente ammessa anche l'applicazione della disciplina a tutela dei diritti umani²⁵. Nel caso in esame, l'applicazione congiunta di entrambi i regimi appare ancor più fondata, dal momento che lo Stato ha ratificato numerosi strumenti fondamentali in materia di diritti umani²⁶ tra cui il Patto internazionale sui diritti civili e politici e il Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali²⁷. Pertanto, oltre alle norme dello *ius in bello*, anche le disposizioni a tutela dei diritti umani trovano piena applicazione²⁸.

3. Status giuridico delle parti – Sussiste uno stretto collegamento tra la disciplina

¹⁴ *Sudan: a war of atrocities, Report of the independent international fact-finding mission for the Sudan*, UN Doc. A/HRC/60/22 del 22 settembre 2025, par. 17.

¹⁵ Geneva Academy of International Law, *op. cit.*, p. 233.

¹⁶ Merita di essere specificato che nel febbraio 2025 i due gruppi armati hanno stretto un'alleanza. Tuttavia, in assenza di una duratura cessazione del conflitto questo non può considerarsi terminato. V. <https://warwatch.ch/situations/non-international-armed-conflicts-in-sudan/?tab=tab-2#element-conflict-2423>.

¹⁷ S. SIVAKUMARAN, *The law of non-international armed conflict*, Oxford, 2012, p. 180.

¹⁸ J. LEFOLLE, J. NIKOLIC, *Armed conflict in Sudan: a recap of the basic IHL rules applicable in non-international armed conflicts*, in *Humanitarian Law and Policy Blog*, giugno 2023.

¹⁹ Geneva Academy of International Law, *op. cit.*, p. 233.

²⁰ V. ad esempio: Convention prohibiting Chemical Weapons, 1993; Anti-Personnel Mine Ban Convention, 1997; *Sudan: a war of atrocities, Report of the independent international fact-finding mission for the Sudan*, UN Doc. A/HRC/60/22, cit., par. 17; *Situation of human rights in the Sudan, report of the United Nations High Commissioner for Human Rights*, UN Doc. A/HRC/55/29 del marzo 2024, par. 10.

²¹ Geneva Academy of International Law, *op. cit.*, p. 234; <https://www.sudanspost.com/territorial-control-in-sudan-october-2025/>.

²² J.G. BIRRU, L. SERWAT, *op. cit.*

²³ J. PEJIC, *The fighting in Sudan is an Armed Conflict: Here's what law applies*, in *Just Security*, 20 aprile 2024.

²⁴ Cfr. <https://warwatch.ch/situations/non-international-armed-conflicts-in-sudan/classification/#conflict-2443>.

²⁵ N. LUBELL, N. PRUD'HOMME, *Impact of human rights Law*, in R. LIIVOJA, T. MCCORMACK (eds.), *op. cit.*, pp. 108-109.

²⁶ *Situation of human rights in the Sudan, report of the United Nations High Commissioner for Human Rights*, UN Doc. A/HRC/55/29, cit., par. 12.

²⁷ Assemblea generale, *Human rights situation in and around El Fasher, in the context of the ongoing conflict in the Sudan*, UN Doc. A/HRC/RES/S-38/1 del 18 novembre 2025, preambolo.

²⁸ *Situation of human rights in the Sudan, report of the United Nations High Commissioner for Human Rights*, UN Doc. A/HRC/55/29 del marzo 2024, par. 9; J. PEJIC, *op. cit.*; *Sudan: a war of atrocities, Report of the independent international fact-finding mission for the Sudan*, UN Doc. A/HRC/60/22, cit., par. 17.

applicabile ai conflitti armati non internazionali e la qualificazione giuridica dei soggetti che vi partecipano²⁹. Il requisito dell'organizzazione delle parti costituisce infatti uno dei parametri necessari per accertare l'esistenza di un conflitto armato non internazionale e, al contempo, il presupposto minimo affinché i gruppi armati possano essere considerati destinatari diretti delle norme di diritto umanitario. È proprio attraverso il grado di organizzazione che si misura infatti l'indipendenza dei gruppi rispetto alla controparte statale³⁰ nonché la loro capacità di rispettare almeno gli obblighi basilari di diritto umanitario³¹; questi due elementi, unitamente alla titolarità effettiva di diritti e obblighi derivante dall'applicazione delle norme, consente di riconoscere in capo ad essi una personalità giuridica funzionale³².

In ragione del loro coinvolgimento in un conflitto armato non internazionale contro le forze statali, le RSF possono essere qualificate, secondo la terminologia del Commentario al Protocollo addizionale II³³, come forze armate dissidenti³⁴. Poiché operano sotto un comando responsabile, conducono operazioni militari continue e concertate ed esercitano un controllo effettivo su parti del territorio tale da consentire l'attuazione delle disposizioni del Protocollo, risultano soddisfatti i requisiti previsti dall'art. 1, par. 1, del Protocollo addizionale II. Ne consegue che alle RSF si applicano congiuntamente l'art. 3 comune alle Convenzioni di Ginevra, il diritto internazionale umanitario consuetudinario e il Protocollo addizionale II. Su tale base, le RSF possono essere considerate in possesso di una soggettività internazionale funzionale circoscritta al diritto internazionale umanitario. Tale soggettività comporta la titolarità di specifiche situazioni giuridiche soggettive tra cui figura, in virtù del requisito del controllo territoriale³⁵, la capacità di concludere accordi giuridicamente rilevanti in ambito umanitario³⁶.

²⁹ S. VITÉ, *Typology of armed conflicts in international humanitarian law: legal concepts and actual situations*, in *International Review of the Red Cross*, 2009, p. 75: «Armed conflicts that are not of an international character are those in which at least one of the parties involved is not governmental»; L. MOIR, *The Law of Internal Armed Conflict*, Cambridge, 2002, p. 43: «The sole requirements for the existence of an internal armed conflict as being a state of protracted armed violence, involving organized non-governmental armed groups».

³⁰ O. HERMAN, *Reparations by Non-State Armed Groups under international law, from conflict to repair in Colombia and Beyond*, Abingdon, 2025, p. 29.

³¹ K. FORTIN, *The Accountability of Armed Groups under Human Rights Law*, Oxford, 2017, p. 126; L. MOIR, *op. cit.*, p. 36; CICR, Commento all'art. 3 comune alle Convenzioni di Ginevra del 1949, 2016, par. 429.

³² D. MURRAY, *Human rights obligations of non-state armed groups*, Oxford, 2016, pp. 40 e 48; nonché S. SIVAKUMARAN, *Binding Armed Opposition Groups*, in *International and Comparative Law Quarterly*, 2006, p. 390; K. FORTIN, *op. cit.*, p. 143.

³³ CICR, Commento al II Protocollo Addizionale alla Convenzione di Ginevra del 1949, 1987, par. 4460.

³⁴ J. PEJIC, *op. cit.*: «Based on available information, and despite the uneasy relationship between the sudanese army and the RSF, and especially their commanders, it may be argued that the RSF is a dissident force. As already mentioned, Generals al-Burhan and Dagalo are, respectively, head and deputy head of the Sovereign Council, and are thus institutionally the holders of the two highest positions in the government. RSF integration into the sudanese armed forces was contemplated, and even if it did not progress, the RSF had, for lack of a better term, been horizontally "pooled" with the regular armed forces of which Gen al-Burhan is the military commander. While not necessarily dispositive for a legal reading, al-Burhan has in fact characterized the situation as "an attempted coup and a rebellion against the state».

³⁵ La dottrina è piuttosto concorde nel ritenere che i gruppi armati dotati di organizzazione e sufficiente controllo territoriale siano destinatari di una norma consuetudinaria che permette loro di concludere accordi giuridicamente rilevanti sul piano internazionale. V. ad esempio: S. SIVAKUMARAN, *Binding Armed Opposition Groups*, cit., p. 390; L. VIERUCCI, *Gli accordi fra governo e gruppi armati di opposizione nel diritto internazionale*, Napoli 2013, p. 87; C. FOCARELLI, *Diritto internazionale*, VIII ed., Milano, 2025, p. 56 ss.

³⁶ V. ad esempio: *Jedda Declaration of Commitment to Protect the Civilian of Sudan*, 11 maggio 2023.

Il Sudan People's Liberation Movement presenta delle caratteristiche³⁷ tali da consentire l'applicazione delle norme di diritto umanitario. Tuttavia, in assenza del coinvolgimento di una parte statale nel conflitto di cui l'SPLM è parte, tale strumento non trova applicazione, restando operanti l'art. 3 comune alle Convenzioni di Ginevra e le pertinenti norme consuetudinarie. Ne deriva che allo SPLM-North può essere riconosciuta una soggettività internazionale funzionale di portata più ristretta, limitata al nucleo minimo di obblighi derivanti dall'art. 3 comune e dal diritto consuetudinario. Nondimeno, tali caratteristiche sono sufficienti a fondare la capacità del gruppo di attuare atti giuridicamente rilevanti in ambito umanitario, come attestato dalla sottoscrizione di diversi *Deeds of Commitment*³⁸.

In ultimo luogo, le Sudanese Armed Forces non acquisiscono rilevanza sul piano internazionale in virtù del grado di organizzazione, bensì in quanto forze armate statali. Di talché, mentre per i gruppi armati il requisito dell'organizzazione deve essere accertato in concreto, con riferimento alle forze governative esso è presunto³⁹.

4. *Violazioni del diritto applicabile e profili di responsabilità* – Nonostante la firma della Dichiarazione di Jeddah da parte delle Sudanese Armed Forces e delle Rapid Support Forces, nonché dei gruppi alleati, entrambe le parti hanno ripetutamente e deliberatamente condotto attacchi contro la popolazione civile nel corso delle ostilità⁴⁰. In particolare, l'impiego di armi esplosive in aree densamente popolate⁴¹ integra una potenziale violazione del fondamentale divieto di attacchi indiscriminati⁴². Le Nazioni Unite hanno altresì riportato casi di utilizzo di civili come scudi umani da parte delle RSF⁴³, condotta espressamente proibita dal diritto umanitario consuetudinario applicabile ai conflitti armati non-internazionali⁴⁴. Civili, incluse donne e bambini, sono stati frequentemente vittime di rapimenti, detenzioni arbitrarie⁴⁵ e sparizioni forzate ad opera sia delle RSF sia delle SAF. Molti detenuti, civili e militari, sono stati sottoposti a torture, violenze sessuali e altri trattamenti inumani o degradanti durante la detenzione; alcuni sono deceduti a seguito delle condizioni di prigionia o sono stati vittime di esecuzioni sommarie⁴⁶. Le privazioni della libertà sono spesso motivate da presunte affiliazioni con la parte avversaria e avvengono in condizioni descritte come disumane, caratterizzate da sovraffollamento,

³⁷ Cfr. <https://warwatch.ch/situations/non-international-armed-conflicts-in-sudan/classification/#conflict-2443>.

³⁸ *Deed of Commitment protecting children in armed conflict*, <https://www.genevacall.org/news/first-african-signatory-deed-commitment-protecting-children-armed-conflict/>; *Geneva Call Deeds of Commitment for the Adherence to a Total Ban on Anti-Personnel Mines and Cooperation in Mine Action*, <https://www.genevacall.org/news/major-sudanese-armed-group-commits-anti-personnel-mines/>.

³⁹ CIRC, Commento all'articolo 3 comune alle Convenzioni di Ginevra del 1949, 2016, par. 429.

⁴⁰ Geneva Academy of International Law, *op. cit.*, p. 235; *Sudan: a war of atrocities, Report of the independent international fact-finding mission for the Sudan*, UN Doc. A/HRC/60/22, cit., par. 24.

⁴¹ *Report of the Secretary-General Recommendations for the protection of civilians in the Sudan*, UN Doc. S/2024/759, cit., par 13.

⁴² Customary IHL database, ottobre 2025, regole 11-12-13.

⁴³ *Situation of human rights in the Sudan, report of the United Nations High Commissioner for Human Rights*, UN Doc. A/HRC/55/29, cit., par. 28.

⁴⁴ Customary IHL database, ottobre 2025, regola 87.

⁴⁵ *Sudan: a war of atrocities, Report of the independent international fact-finding mission for the Sudan*, UN Doc. A/HRC/60/22, cit., paragrafi 44-57.

⁴⁶ Ivi, par. 43.

insufficiente accesso a cibo e acqua e assenza di adeguata assistenza medica⁴⁷.

Nel conflitto sudanese il fenomeno della violenza sessuale e di genere ha assunto una dimensione sistemica⁴⁸ manifestandosi in forme quali stupri, nudità forzata, rapimenti, schiavitù sessuale e matrimoni forzati⁴⁹. Una valutazione completa dell'estensione del fenomeno resta complessa a causa dello stigma sociale, della sfiducia nelle istituzioni giudiziarie, dell'insicurezza generalizzata e del rischio di ritorsioni che dissuadono le sopravvissute e il personale sanitario dal denunciare i fatti⁵⁰.

Tali condotte configurano una violazione del diritto consuetudinario⁵¹ e, nello specifico, del divieto sancito dall'art. 4, par. 2, lett. e), del Protocollo addizionale II. Particolare allarme, sotto il profilo del diritto internazionale umanitario, suscitano le violenze su base etnica⁵². Gli attacchi ai civili sarebbero accompagnati da insulti⁵³ e dichiarazioni a sfondo razziale, rivelatrici di un intento discriminatorio. In diversi episodi documentati, le violenze hanno assunto carattere apertamente persecutorio, includendo l'uccisione di minori, aggressioni contro nuclei familiari e sfollamenti forzati motivati dall'appartenenza etnica⁵⁴.

La guerra ha inoltre provocato uno sfollamento di massa della popolazione civile, con oltre 10 milioni di persone costrette ad abbandonare le proprie abitazioni dall'aprile 2023⁵⁵ (per la maggior parte in Darfur). Numerosi campi per sfollati interni vengono frequentemente attaccati⁵⁶, determinando ulteriori ondate di spostamenti forzati. Lo sfollamento dei civili per ragioni connesse al conflitto è vietato dal Protocollo addizionale II, salvo quando imposto dalla sicurezza della popolazione o da imperative necessità militari; tale divieto è altresì riconosciuto dal diritto consuetudinario⁵⁷. In assenza di tali presupposti, l'ordine o l'attuazione di trasferimenti forzati integra una grave violazione delle norme applicabili ai conflitti armati non internazionali.

Nel corso delle ostilità sono stati altresì documentati numerosi attacchi contro personale e strutture mediche⁵⁸, nonché contro operatori e beni umanitari, attribuiti a tutte le parti coinvolte⁵⁹. Ospedali e centri sanitari sono stati ripetutamente colpiti mediante

⁴⁷ Ivi, par. 48.

⁴⁸ *Report of the Secretary-General Recommendations for the protection of civilians in the Sudan*, UN Doc. S/2024/759, cit., par. 6.

⁴⁹ *Sudan: a war of atrocities, Report of the independent international fact-finding mission for the Sudan*, UN Doc. A/HRC/60/22, cit., paragrafi 58-70.

⁵⁰ Geneva Academy of International Law, *op. cit.*, p. 236.

⁵¹ Customary IHL database, ottobre 2025, regola 93.

⁵² Consiglio di sicurezza, *Situation in the Sudan and the activities of the United Nations Integrated Transition Assistance Mission in the Sudan*, UN Doc. S/2023/644 dell'agosto 2023, par. 27; <https://acleddata.com/update/africa-overview-january-2026>.

⁵³ *Sudan: a war of atrocities, Report of the independent international fact-finding mission for the Sudan*, UN Doc. A/HRC/60/22, cit., par. 30.

⁵⁴ Customary IHL database, ottobre 2025, regola 88.

⁵⁵ *Report of the Secretary-General Recommendations for the protection of civilians in the Sudan*, UN Doc. S/2024/759, cit., par. 5.

⁵⁶ Ivi, par. 13; *Sudan: a war of atrocities, Report of the independent international fact-finding mission for the Sudan*, UN Doc. A/HRC/60/22, cit., paragrafi 26-28.

⁵⁷ Customary IHL database, ottobre 2025, regola 129.

⁵⁸ *Situation of human rights in the Sudan, report of the United Nations High Commissioner for Human Rights*, UN Doc. A/HRC/55/29, cit., par. 25.

⁵⁹ *Sudan: a war of atrocities, Report of the independent international fact-finding mission for the Sudan*, UN

bombardamenti e fuoco di artiglieria, mentre organizzazioni quali Médecins Sans Frontières hanno registrato decine di episodi di violenza contro personale medico e infrastrutture sanitarie⁶⁰. Anche il personale umanitario è stato sistematicamente preso di mira, con episodi di uccisioni, ferimenti, detenzioni arbitrarie e attacchi ai convogli di assistenza, in violazione delle norme fondamentali del diritto internazionale umanitario⁶¹ che impongono alle parti l'obbligo di rispettare e proteggere il personale medico e umanitario, nonché le strutture, i beni e i mezzi di trasporto ad essi destinati.

Un'ulteriore conseguenza del conflitto in esame è rappresentata dal deterioramento della sicurezza alimentare, con oltre metà della popolazione colpita da fame acuta e milioni di persone in urgente necessità di assistenza umanitaria. Il Segretario Generale delle Nazioni Unite, in un rapporto del 2024 relativo alla protezione della popolazione civile, ha qualificato la crisi alimentare in Sudan come la più grave in corso a livello globale⁶². Parallelamente, sono stati accertati attacchi contro beni indispensabili alla sopravvivenza della popolazione civile, tra cui infrastrutture idriche ed elettriche, mercati, abitazioni e terreni agricoli⁶³. Tali condotte violano le norme fondamentali del diritto internazionale umanitario che vietano l'uso della fame come metodo di guerra⁶⁴ e impongono alle parti l'obbligo di proteggere i beni indispensabili alla sopravvivenza dei civili, nonché di autorizzare e facilitare il passaggio rapido e senza ostacoli degli aiuti umanitari⁶⁵.

Infine, sono state ampiamente documentate pratiche di reclutamento e impiego di bambini nelle ostilità⁶⁶. Il reclutamento e l'impiego di bambini al di sotto dei 15 anni costituisce una grave violazione del diritto internazionale umanitario, in quanto vietato dall'art. 4, par. 3, del Protocollo addizionale II e dal diritto consuetudinario⁶⁷.

5. *Considerazioni conclusive* – Alla luce dell'analisi svolta, può affermarsi che in Sudan siano in corso almeno tre conflitti armati non internazionali, disciplinati dall'art. 3 comune alle Convenzioni di Ginevra, dal diritto umanitario consuetudinario e pattizio e, nei conflitti che coinvolgono lo Stato sudanese, anche dal Protocollo addizionale II, ricorrendo in modo evidente i presupposti previsti dall'art. 1 di quest'ultimo. Si tratta di una circostanza tutt'altro che frequente nella prassi dei conflitti armati non internazionali, nei quali l'accertamento del superamento della soglia richiesta per l'operatività del Protocollo ha storicamente incontrato significative difficoltà⁶⁸. Accanto allo *ius in bello*, trova altresì applicazione la disciplina internazionale a tutela dei diritti umani.

Il conflitto in esame presenta, inoltre, un altro elemento peculiare rappresentato dal fatto che i gruppi armati hanno manifestato a più riprese la volontà di conformarsi al diritto internazionale umanitario mediante la sottoscrizione di accordi e *Deeds of*

Doc. A/HRC/60/22, cit., paragrafi 71-112.

⁶⁰ Consiglio di sicurezza, risoluzione 2736 del 13 giugno 2024, preambolo.

⁶¹ Customary IHL database, ottobre 2025, regole 25, 28, 29.

⁶² *Report of the Secretary-General Recommendations for the protection of civilians in the Sudan*, UN Doc. S/2024/759, cit., par. 17.

⁶³ Geneva Academy of International Law, *op. cit.*, pp. 238-239.

⁶⁴ Customary IHL database, ottobre 2025, regola 53.

⁶⁵ Ivi, regole 54-55.

⁶⁶ Geneva Academy of International Law, *op. cit.*, p. 240.

⁶⁷ Customary IHL database, ottobre 2025, 136, 137.

⁶⁸ V.ad esempio: S. SIVAKUMARAN, *The law of non-international armed conflict*, cit., p. 190.

Commitment. Tale elemento assume particolare rilievo ove si consideri che i gruppi armati non statali non partecipano, in via ordinaria, ai processi di formazione delle norme ad essi destinate, con ricadute sia sull'individuazione della base giuridica che ne fonda l'applicabilità nei loro confronti⁶⁹, sia sul piano del loro effettivo rispetto⁷⁰.

Febbraio 2026

⁶⁹ C. RYNGAERT, *Non-State actors in international humanitarian law*, in J. D'ASPREMONT (eds.), *Participants in the international Legal System: Multiple Perspectives on Non-State Actors in International Law*, Londra, pp. 284-292.

⁷⁰ V. ad esempio: O. BANGERTER, *Reasons why armed groups choose to respect international humanitarian law or not*, in *International Review of the Red Cross*, pp. 380-382; L. I. ÁLVAREZ, *Challenging the Westphalian Order: Incorporating armed groups in law-making under international humanitarian law*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, pp. 167-189; M. SASSÓLI, *Taking armed groups seriously: ways to improve their compliance with international humanitarian law*, in *International Humanitarian Legal Studies*, 2010, pp. 5-51; S. RONDEAU, *Participation of the armed groups in the development of the law applicable armed conflicts*, in *International Review of the Red Cross*, pp. 649-672; S. SIVAKUMARAN, *The law of non-international*, cit., pp. 236-242.

Learning Resources v. Trump e le regole del Commercio internazionale: Hallowed Be Thy Rule

Gianpaolo Maria Ruotolo

Professore ordinario di diritto internazionale, Università di Foggia

1. Premessa.

Nel febbraio 2026 il quadro dei dazi doganali imposti dall'Amministrazione Trump ha subito una trasformazione radicale nel giro di pochissimi giorni: il 20 febbraio la Corte suprema degli Stati Uniti, con una decisione adottata con sei voti favorevoli e tre contrari ([Learning Resources, Inc. v. Trump](#), Nos. 24-1287 e 25-250), ha infatti sostanzialmente annullato i dazi "reciproci" imposti dal Presidente Trump in applicazione dell'International Emergency Economic Powers Act (IEEPA) del 1977 che autorizza l'Esecutivo a "regolare il commercio" in presenza di emergenze nazionali determinate da minacce provenienti dall'estero, dichiarando che essi eccedevano i poteri conferiti al Presidente dal Congresso dall'IEEPA stesso ([cfr. SCOTUSblog, 20 febbraio 2026](#)). A poche ore dalla sentenza il Presidente ha reagito imponendo nuovi dazi in applicazione di una diversa base giuridica ([cfr. Bloomberg, 23 febbraio 2026](#)).

Come chi scrive aveva già avuto modo di segnalare ([G.M. Ruotolo, Undiscovered Country: tariffe doganali, unilateralismo e diritto internazionale in Questo Osservatorio](#)), la politica tariffaria dell'Amministrazione Trump presenta profili sistematici di incompatibilità con il diritto del commercio internazionale, e in particolare il sistema di accordi amministrato dall'Organizzazione mondiale del commercio (OMC). La sentenza della Corte suprema ne ha sancito pure l'illegittimità sul piano del diritto statunitense, aprendo una fase di ulteriore incertezza nelle relazioni commerciali globali.

2. La sentenza *Learning Resources v. Trump*: la dottrina delle *major questions* e i limiti dell'IEEPA.

La sentenza, redatta dal Chief Justice John Roberts e sottoscritta da sei giudici su nove (Sotomayor, Kagan, Gorsuch, Barrett e Jackson), nasce a seguito dell'utilizzazione, da parte del Presidente Trump, di uno strumento normativo – l'International Emergency Economic Powers Act (IEEPA) – da questi ritenuto idoneo a conferirgli il potere di imporre dazi sulle importazioni in reazione a presunte emergenze economiche e di sicurezza nazionale. La Corte – una Corte con sei giudici su nove nominati da Presidenti repubblicani... –, a maggioranza, ha però stabilito che l'IEEPA non contempla siffatta possibilità.

È il caso di chiarire che la decisione ha diviso i giudici lungo linee giuridiche e ideologiche riconducibili a due distinti approcci, uno più restrittivo dell'Esecutivo e uno che ammette una maggiore ampiezza dei poteri presidenziali, specie in politica estera.

Ricordiamo che la Costituzione USA attribuisce al Congresso, tramite l'art. I, par.

8, il potere di imporre tasse, diritti, imposte e dazi; la Corte ha chiarito che quindi il Presidente non può introdurre autonomamente dazi senza una delega chiara e specifica del Legislativo.

Il fulcro della questione sta tutto nel fatto che l'IEEPA, adottato dal Congresso, autorizza il Presidente a “regolare” le importazioni, durante una situazione di emergenza nazionale.

Secondo la maggioranza dei giudici “regolare” non vuol dire però adottare dazi doganali, né nel linguaggio ordinario né nella consuetudine legislativa statunitense, e questo dal momento che, quando il Congresso ha inteso autorizzare dazi, lo ha fatto esplicitamente, usando termini tecnici chiari come “duty” o “tariff”, mentre l'IEEPA contiene una lunga lista di poteri attribuiti al Presidente, tra i quali, però, non è mai menzionato quello di adottare dazi doganali, nonostante la loro rilevanza economica.

E non a caso, fino ad oggi, nessun Presidente aveva mai interpretato l'IEEPA come fonte di un potere tariffario.

La decisione, peraltro, si basa sulla c.d. [*major questions doctrine*](#), che sostiene che perché il Legislativo deleghi all'Esecutivo un potere di grande impatto economico e politico, è necessaria una chiara autorizzazione, non essendo sufficiente, a tal fine, un testo ambiguo o che renda necessaria un'interpretazione “possibilistica”, e ciò per evitare che il Presidente assuma poteri che il legislatore non gli ha esplicitamente delegato, cioè eserciti un potere “economicamente e politicamente gigantesco”: questa la posizione assunta dai giudici di orientamento *liberal*, come il Presidente Roberts (pur nominato da Bush figlio), secondo il quale un atteggiamento diverso rischierebbe di attribuire all'Esecutivo deleghe in bianco senza limiti, capaci di sovvertire la separazione dei poteri, o come Gorsuch e Barrett (entrambi nominati da Trump), che hanno letto la *major questions doctrine* come limite alla “deriva” verso un Esecutivo troppo forte.

Un'altra parte dei giudici della Corte (Kagan e Sotomayor, nominati da Obama, e Jackson, nominata da Biden), conservatori “istituzionalisti”, pur condividendo la conclusione che l'IEEPA non autorizzi i dazi, ha invece mostrato un approccio più realista, non ritenendo necessario ricorrere ad alcuna dottrina, dal momento che la soluzione emergerebbe già dalla mera interpretazione del tono letterale del testo normativo.

La componente più conservatrice della Corte, più vicina a una visione forte della Presidenza, ha mostrato il suo dissenso: secondo quest'ultima, infatti, l'espressione “regolare le importazioni”, storicamente, includeva anche il potere di imporre dazi. Inoltre la politica estera e commerciale sarebbe un ambito in cui il Presidente deve avere ampia libertà e, quindi, una decisione che ne limiti i poteri rischierebbe di “svuotare” strumenti essenziali di politica economica internazionale. Il giudice Thomas (nominato da Bush padre), in particolare, si è fatto portavoce di una visione secondo la quale la materia dei dazi doganali non rientrerebbe tra quelle “essenziali” del potere legislativo e potrebbe quindi essere tranquillamente e ampiamente oggetto di delega, senza che ciò sollevi problemi di legittimità costituzionale e di separazione dei poteri.

Ovviamente, la risposta del Presidente non si è fatta attendere: informato della decisione la ha definita “una vergogna” e ha asserito che essa sarebbe stata influenzata da interessi stranieri, aggiungendo di avere già un piano alternativo.

In effetti – come pure chiarito dal giudice dissenziente Kavanaugh – la decisione non precluderebbe in assoluto al Presidente di imporre dazi, ma solo di poter utilizzare, a tal fine, l’IEEPA: esisterebbero, infatti, altri strumenti che potrebbero giustificare tale potere, tra cui, tra le altre, la Section 122 e la Section 301 del Trade Act del 1974 e la Section 232 del Trade Expansion Act del 1962.

Ciascuna di queste leggi, però, impone vincoli procedurali e limiti sostanziali assenti nell’IEEPA, che non a caso era stato lo strumento prescelto da Trump: il Trade Act del 1974, per esempio, consente sì l’adozione di dazi doganali, ma fino al 15% e per non più di 150 giorni.

Va detto che la decisione, e le reazioni dell’Esecutivo, aumentano l’incertezza e l’imprevedibilità del contesto commerciale internazionale, come affermato pure dalla Commissione UE, la quale ha detto di aspettarsi veloce chiarezza sulle misure che gli USA intendono adottare.

Peraltro non è affatto chiaro quale sarà il destino dell’enorme somma già raccolta dagli USA a titolo di dazi doganali in esercizio di quel potere ora dichiarato illegittimo: è molto probabile che le imprese che li hanno pagati chiedano, infatti, il rimborso.

La sentenza, poi, va collocata in un contesto più ampio, che riguarda non soltanto l’ordinamento interno nordamericano, ma l’intera architettura del commercio internazionale costruita nel dopoguerra: essa, difatti, pare riconsegnare il potere tariffario al Congresso, l’unico organo che potrebbe, almeno in teoria, orientare la politica commerciale statunitense in senso più compatibile con gli obblighi contemplati dagli Accordi dell’OMC. Non è poco: in un sistema in cui l’Esecutivo di Trump ha già agito come se le regole multilaterali non esistessero, la pronuncia della Corte reintroduce almeno un elemento di controllo democratico sulla politica tariffaria statunitense.

Evidentemente, poi, la decisione ha implicazioni che vanno ben oltre il caso di specie: essa, infatti, non è episodio isolato e, anzi, va letta come l’atto più recente di uno scontro in atto tra il potere Esecutivo e le istituzioni di controllo che caratterizza il secondo mandato di Trump, scontro che non si è limitato alla politica commerciale ma ha investito in modo ancora più diretto e drammatico altri settori, tra i quali, come tristemente noto, quello dell’immigrazione.

Essa, inoltre, ha rinfocolato il dibattito in seno al Congresso, in particolare approfondendo alcune linee di frattura già presenti all’interno del Partito Repubblicano e, soprattutto, ci offre un’interessante visione, per un verso, dell’indipendenza dei giudici della Corte rispetto all’orientamento politico del Presidente che li ha nominati e, per altro, di una possibile convergenza tra approccio *liberal* e approccio conservatore “istituzionalista” per limitare lo (stra)potere presidenziale.

Va pure detto che la decisione ha portata limitata sul piano commerciale: essa, infatti, non intacca i dazi imposti in applicazione di altre basi giuridiche, quali le Sezioni 232 (sicurezza nazionale), 301 (pratiche commerciali sleali) e 201 (salvaguardia) del Trade Act e del Trade Expansion Act, né le misure *antidumping* e compensative.

Non affronta, inoltre, come accennato, la questione dei rimborsi degli oltre 133 miliardi di dollari già riscossi in base all'IEEPA ([cfr. Al Jazeera, 22 febbraio 2026](#)), rinviando le questioni alla Court of International Trade per la risoluzione di tali aspetti. Sul piano politico, si tratta comunque di un evento di notevole significato: per la prima volta in questo mandato, la Corte suprema ha imposto un freno effettivo all'agire dell'Esecutivo in materia commerciale, riaffermando il principio della separazione dei poteri ([cfr. PIIE, Clausing-Obstfeld, 23 febbraio 2026](#)).

3. La risposta dell'Esecutivo: i nuovi dazi in base alla Section 122 del Trade Act del 1974.

Come accennato, a poche ore dalla sentenza, il Presidente Trump ha dichiarato di voler utilizzare un'altra base giuridica per mantenere in vigore un regime tariffario di ampia portata. Ha dapprima emanato un *executive order* che ha imposto un dazio del 10% su tutte le importazioni in base alla Section 122 del Trade Act del 1974, portato il giorno successivo al 15% – il massimo consentito dalla norma ([cfr. CNN, 23 febbraio 2026](#)).

L'*executive order* è entrato in vigore il 24 febbraio 2026.

Ora, la Section 122 del Trade Act del 1974 autorizza il Presidente a imporre temporaneamente dazi fino al 15% qualora gli Stati Uniti si trovino in presenza di “large and serious balance-of-payments deficits” o di un'imminente e significativa svalutazione del dollaro, ovvero al fine di cooperare con altri Paesi nella correzione di uno squilibrio della bilancia dei pagamenti internazionale.

Anche il ricorso a tale norma presenta tuttavia profili di legittimità già sul piano del diritto interno statunitense: da un lato esistono dubbi, anche [di consulenti della stessa Amministrazione](#), che la Section 122 sia applicabile al caso, poiché “balance of payment deficits are conceptually distinct from the current account and trade deficits” ([cfr. Chatham House, 23 febbraio 2026](#)), dall'altro, la norma limita la durata di tali misure a 150 giorni (fino al 24 luglio 2026), salvo una delibera di proroga del Congresso, la cui approvazione appare politicamente incerta ([cfr. CNBC, 23 febbraio 2026](#)).

L'*executive order* del 23 febbraio 2026, peraltro, prevede numerose esenzioni merceologiche: minerali critici, metalli preziosi e lingotti, prodotti energetici e risorse naturali, fertilizzanti, alcuni prodotti agricoli (carni bovine, pomodori, arance), prodotti farmaceutici, elettronica selezionata, autoveicoli per passeggeri, prodotti aerospaziali, pubblicazioni e materiali informativi, nonché più in generale le merci di cui all'Accordo Stati Uniti-Messico-Canada (USMCA) e i tessuti e l'abbigliamento di cui all'Accordo di libero scambio plurilaterale tra gli Stati Uniti e un gruppo di paesi dell'America Centrale e la

Repubblica Dominicana (CAFTA-DR). L'Amministrazione Trump ha al contempo dichiarato che proseguirà le indagini in base alla Section 301 per pratiche commerciali sleali e alla Section 232 per la sicurezza nazionale, al fine di sostituire, alla scadenza dei 150 giorni, i dazi imposti in base all'IEEPA con misure di analoga portata ([cfr. CFR, Hillman, 23 febbraio 2026](#)).

4. Incompatibilità con il diritto internazionale.

Come abbiamo illustrato nel precedente contributo su OSORIN (Ruotolo, *Undiscovered Country*, cit.), il sistema commerciale multilaterale, di cui gli stessi Stati Uniti sono stati tra i principali promotori nel 1995 e di cui sono ancora Membri (non essendo l'appartenenza al sistema OMC stata toccata dal *memorandum* del 7 gennaio 2026 con cui Trump ha disposto il ritiro immediato del suo Paese da una serie di organizzazioni, organi e trattati internazionali a suo dire poco efficaci o comunque responsabili di un approccio non allineato agli interessi degli Stati Uniti, su cui v. [Ruotolo](#)), non vieta in assoluto i dazi doganali, ma li regola e li vincola a precise condizioni di natura sia sostanziale che procedurale.

Anche i “nuovi” dazi imposti in base alla Section 122 vanno letti in tale contesto giuridico.

Come noto, l'obbligo contemplato dalla clausola della nazione più favorita (MFN), sancito dall'art. I del GATT 1994, impone che ogni vantaggio tariffario concesso da un Membro a qualsiasi altro Stato sia automaticamente esteso a tutti i Membri dell'OMC e, quindi, l'applicazione di un dazio “globale” del 15%, cioè applicabile a *tutti* i prodotti similari indipendentemente dalla loro origine, appare quindi certamente più rispettoso del divieto di discriminazione rispetto a dazi differenziati sulla base dell'origine delle merci, come erano i precedenti.

Per quanto concerne, poi, le restrizioni commerciali adottate al fine di tutelare la bilancia dei pagamenti, l'art. XII GATT disciplina le restrizioni quantitative (contingenti, licenze di importazione, divieti di importazione, ad esempio), non i dazi doganali. Il divieto generale di cui l'art. XII costituisce una deroga è quindi quello dell'art. XI GATT (“General Elimination of Quantitative Restrictions”), non il sistema delle concessioni tariffarie. I dazi doganali — incluse le misure temporanee — vivono in un regime normativo distinto: le concessioni tariffarie, infatti, sono consolidate nelle *Schedule of concessions* di ciascun Membro ai sensi dell'art. II GATT, e la modifica unilaterale *in peius* di tali concessioni è soggetta alla procedura di rinegoziazione dell'art. XXVIII GATT, che non è stato applicato.

L'art. XV del GATT (“[Exchange Arrangements](#)”), poi, disciplina il raccordo del sistema OMC con il Fondo monetario internazionale (FMI) e si applica in modo trasversale sia alle misure quantitative sia a quelle tariffarie, nella misura in cui queste ultime siano adottate con finalità monetarie. Il par. 2 dell'art. XV — che impone la deferenza alle determinazioni del FMI — opera ogni volta che un Membro invochi ragioni di bilancia dei pagamenti per giustificare una misura commerciale, indipendentemente dalla sua

natura tariffaria o quantitativa: esso infatti prevede che in tutti i casi in cui un Membro intenda esaminare o affrontare questioni relative alle riserve monetarie, alla bilancia dei pagamenti o ai regimi di cambio, esso deve procedere a una piena consultazione con il FMI nel corso della quale accettare tutte le constatazioni statistiche e fattuali del Fondo in materia di cambi, riserve monetarie e bilancia dei pagamenti, e riconoscere come vincolanti le determinazioni circa la conformità delle misure adottate in ambito valutario alle disposizioni contemplate nell'Accordo del Fondo Monetario Internazionale o ai termini di un accordo valutario speciale.

Inoltre l'Intesa sulle disposizioni in materia di bilancia dei pagamenti (Understanding on the Balance-of-Payments Provisions of the General Agreement on Tariffs and Trade), del 1994, affronta esplicitamente anche le misure tariffarie: il suo par. 2 stabilisce che i Membri devono dare preferenza alle misure basate sui prezzi (*price-based measures*, come i dazi) rispetto alle restrizioni quantitative, riconoscendo così che le misure di bilancia dei pagamenti possono legittimamente assumere forma tariffaria. Ma anche le misure tariffarie adottate per ragioni di bilancia dei pagamenti restano soggette ai requisiti sostanziali dell'Intesa stessa: la genuinità del presupposto monetario verificata dal FMI, la proporzionalità, la temporaneità e gli obblighi procedurali di notifica e consultazione.

Quindi l'art. XV GATT e l'Intesa del 1994 impongono che qualsiasi misura commerciale — tariffaria o quantitativa — adottata con la giustificazione della bilancia dei pagamenti soddisfi i presupposti sostanziali verificati dal FMI e le condizioni procedurali ivi contemplate: a quanto ci risulta, invece, l'*executive order* del 23 febbraio 2026 non pare sia stato notificato al Comitato per le Restrizioni alla Bilancia dei Pagamenti dell'OMC né accompagnato dalla dichiarazione pubblica sulla tempistica di eliminazione prescritta dal par. 1 dell'Intesa, né risulta avviata alcuna consultazione con il FMI ai sensi dell'art. XV par. 2 GATT.

5. Le reazioni dell'Unione europea: *Turnberry* e l'*Anti-Coercion Instrument*.

La reazione dell'Unione europea alla sentenza della Corte suprema e ai nuovi dazi imposti dall'Amministrazione Trump è stata immediata e articolata su più livelli.

Il dazio del 15% imposto in via globale, applicato in aggiunta alle tariffe MFN già in vigore, comporta, per alcune categorie di prodotti, un livello tariffario superiore al 15% in violazione dell'Accordo *Turnberry*, il patto USA-UE negoziato nell'agosto 2025 ([Bruegel, García Bercero, 23 febbraio 2026](#); [Bloomberg, 23 febbraio 2026](#)). La Commissione europea ha quindi rilasciato una dichiarazione in cui afferma che “a deal is a deal” e che l'UE si aspetta che gli Stati Uniti rispettino i propri impegni nell'ambito di tale Accordo ([cfr. CNBC, 23 febbraio 2026](#)).

Il Parlamento europeo, tramite il suo Comitato per il commercio internazionale presieduto da Bernd Lange, ha votato la sospensione del procedimento di ratifica dell'Accordo *Turnberry* ([cfr. NBC News, 23 febbraio 2026](#)); Lange ha dichiarato che “the situation is now more uncertain than ever”, anche perché il principale strumento giuridico utilizzato dagli USA come titolo giuridico per negoziare l'Accordo – l'IEEPA – non è

più disponibile.

Va pure ricordato che l'UE dispone, in applicazione del regolamento (UE) 2023/2675 del 22 novembre 2023, del cosiddetto Anti-Coercion Instrument (ACI), che consente l'adozione di misure di ritorsione nei confronti di Paesi terzi che ricorrano alla coercizione economica: numerosi commentatori hanno evidenziato che qualora gli Stati Uniti dovessero introdurre nuovi dazi in base alle Sezioni 232 o 301 in settori strategici come automobili, macchinari o dispositivi medici, l'UE potrebbe attivare l'ACI e ripristinare misure su circa 93 miliardi di euro di importazioni statunitensi, che erano state sospese proprio in virtù dell'Accordo Turnberry ([cfr. Bruegel, García Bercero, 23 febbraio 2026](#)).

Come già segnalato nel nostro precedente contributo, pure l'ACI presenta tuttavia profili di compatibilità non pacifica con il sistema commerciale multilaterale, poiché consente l'adozione di misure di ritorsione senza la necessaria autorizzazione degli organi OMC, in violazione dell'art. 23, par. 2, lett. c) DSU. Il suo utilizzo, pur strategicamente comprensibile come reazione a comportamenti di coercizione economica, rischierebbe quindi di contribuire all'indebolimento del sistema commerciale multilaterale.

Peraltro ricordiamo che sul piano del sistema OMC propriamente detto, il meccanismo di soluzione delle controversie rimane attualmente monco: gli Stati Uniti continuano a non essere parte del Multi-Party Interim Appeal Arbitration Arrangement (MPIA), e l'Organo d'Appello resta paralizzato dalla mancata nomina dei nuovi giudici. L'UE potrà comunque adire i panel di primo grado e, parallelamente, sollecitare in sede OMC l'esame dell'invocazione da parte degli USA dell'eccezione della bilancia dei pagamenti, che richiederebbe una valutazione del FMI ([cfr. Bruegel, 23 febbraio 2026](#)).

6. I ricorsi giurisdizionali contro la Section 122 e le indagini ex Section 301 del marzo 2026.

Le settimane successive all'adozione dei dazi ex Section 122 hanno confermato le preoccupazioni circa la loro legittimità già sul piano del diritto interno statunitense.

Il 5 marzo 2026 una coalizione di 24 Stati (guidati dai Procuratori generali di Oregon, Arizona, California e New York) ha difatti presentato un ricorso dinanzi alla Court of International Trade (causa [Oregon et al. v. Trump et al.](#)), chiedendo l'annullamento dei dazi e il rimborso delle somme già riscosse. Il ricorso articola tre distinte censure: in primo luogo, la Section 122 non sarebbe invocabile per far fronte a meri deficit commerciali, concettualmente distinti dagli squilibri della bilancia dei pagamenti cui la norma si riferisce; in secondo luogo, l'esenzione accordata a numerose categorie merceologiche e ai Paesi aderenti all'USMCA e al CAFTA-DR di cui abbiamo detto violerebbe il requisito di un'applicazione "broad and uniform" imposto dalla stessa Section 122; in terzo luogo, la norma sarebbe ormai priva di presupposto applicativo, essendo stata concepita per il sistema di cambi fissi di Bretton Woods, definitivamente abbandonato nel 1976.

Il 9 marzo 2026 due importatori hanno proposto ulteriori ricorsi autonomi dinanzi

alla medesima Corte.

Va segnalato che la stessa Amministrazione Trump si trovava in una posizione processualmente scomoda: in un atto depositato l'anno precedente dinanzi alla Court of International Trade, il Department of Justice aveva infatti affermato che la Section 122 “does not have any obvious application” nella lotta ai deficit commerciali, qualificandoli come “conceptually distinct” rispetto agli squilibri di bilancia dei pagamenti.

Sul piano politico, l'11 marzo 2026 i Senatori Tim Kaine e Raphael Warnock hanno introdotto il *Reclaim Trade Powers Act*, una proposta di legge volta ad abrogare integralmente la Section 122 del Trade Act del 1974.

Sul fronte delle misure sostitutive, l'11 marzo 2026 lo United States Trade Representative (USTR) ha avviato indagini ex Section 301(b) del Trade Act del 1974 nei confronti di 16 Paesi – tra cui Cina, Unione europea, Messico, Giappone, India, Corea del Sud, Vietnam, Taiwan e altri – per “structural excess capacity and production in manufacturing sectors” e il giorno successivo, ha avviato un secondo ciclo di indagini ex Section 301(b) nei confronti di 60 Paesi per mancato contrasto alle importazioni di beni prodotti con lavoro forzato. Il *docket* per i commenti scritti è stato aperto il 17 marzo 2026; l'udienza pubblica è fissata per il 5 maggio 2026 e i commenti devono pervenire entro il 15 aprile 2026. L'obiettivo dichiarato dall'Amministrazione è di concludere le indagini entro la scadenza dei 150 giorni prevista dalla Section 122 (24 luglio 2026), così da disporre di una base giuridica sostitutiva prima che i dazi temporanei decadano.

Quanto alla reazione dell'Unione europea, la situazione si è ulteriormente complicata. Il Parlamento europeo ha rinviato per la seconda volta il voto in commissione sulla ratifica dell'Accordo *Turnberry*, originariamente previsto per inizio marzo 2026, a causa delle persistenti incertezze circa l'impegno degli Stati Uniti a rispettare il tetto tariffario del 15% ivi concordato. Le indagini ex Section 301 riguardano settori – acciaio, alluminio, automotive, batterie e beni ad alta tecnologia – la cui disciplina tariffaria è direttamente regolata dal *Turnberry*, sicché l'avvio delle indagini è stato percepito a Bruxelles come un potenziale fattore di destabilizzazione dell'Accordo stesso.

La Commissione europea ha risposto il [12 marzo 2026](#) dichiarando che risponderà “firmly and proportionately” a qualsiasi violazione degli impegni assunti con *Turnberry* e negando di essere una fonte di *sovracapacità*: “the sources of such overcapacity are well identified, and they do not lie in Europe”. Contestualmente, il Segretario al Tesoro ha dichiarato che l'obiettivo dell'Amministrazione è di ripristinare, entro agosto 2026, un livello tariffario complessivo equivalente a quello vigente prima della sentenza della Corte suprema.

Gli sviluppi di marzo 2026 confermano, in definitiva, il quadro interpretativo già delineato: l'Esecutivo statunitense è determinato a reintrodurre, tramite basi giuridiche alternative, un regime tariffario di portata analoga a quello annullato dalla Corte suprema, a prescindere dalla compatibilità con gli obblighi OMC e con gli accordi bilaterali già conclusi.

Le procedure in corso – in particolare il ricorso *Oregon et al. v. Trump* – potrebbero

tuttavia non concludersi prima della scadenza dei 150 giorni, lasciando all'Amministrazione lo spazio per completare il passaggio alla Section 301 come strumento tariffario strutturale. La posta in gioco rimane quindi la stessa: la tenuta del sistema multilaterale di regolazione del commercio internazionale di fronte all'unilateralismo tariffario dell'Amministrazione Trump.

7. Considerazioni conclusive.

La vicenda dei dazi Trump degli inizi del 2026 conferma con nitidezza alcune tensioni strutturali del sistema commerciale multilaterale e del diritto del commercio internazionale contemporanei.

Sul piano del diritto statunitense la sentenza *Learning Resources v. Trump* rappresenta comunque un momento di significativa riaffermazione della separazione dei poteri e della *rule of law* e dimostra che i meccanismi costituzionali interni possono ancora funzionare come freni all'unilateralismo sfrenato dell'Esecutivo. Tuttavia, il ricorso immediato dell'Esecutivo stesso alla Section 122 – la cui applicazione è dubbia anche sul piano del diritto interno, come argomentato persuasivamente ([Clausing-Obstfeld, 23 febbraio 2026](#)) – e l'annuncio di nuove indagini in base alle Sezioni 301 e 232 dimostrano la determinazione dell'Amministrazione a mantenere un regime tariffario elevato attraverso qualsiasi strumento normativo disponibile, indipendentemente dalla sua compatibilità con gli obblighi internazionali.

Marzo 2026



The International Claims Commission for Ukraine: what its institution means for individual victims and what they may expect

Luca Mauro

LL.M. in Transnational Law - King's College London

In the aftermath of Russia's unlawful aggression of Ukraine, efforts have intensified within the international community to articulate legal and institutional responses capable of addressing the conflict's vast human and material consequences. Among these initiatives, the International Claims Commission for Ukraine, established by a Convention on 16 December 2025¹, stands out for its ambition. The Commission marks the second stage of a three-phase process designed by Council of Europe member States to respond to the damage caused by Russian aggression. The first stage, already operational, is the Register of Damage Caused by the Aggression against Ukraine², tasked with collecting claims. The second stage is the Claims Commission itself, called to evaluate those claims. A third, as yet unrealised, component prospects the creation of a compensation fund to ensure the payment of reparations, although its configuration remains, at present, largely indeterminate.

The Commission belongs to the well-established category of *mass claims processes*, i.e., *ad hoc* processes devised to manage large volumes of compensation claims arising from a single internationally meaningful event, most often armed conflict³. Historically, mass claims mechanisms have been closely associated with peace processes. Their genealogy can be traced back to the mixed arbitral tribunals established in the aftermath of the First World War⁴, whilst more contemporary exemplars include the Iran-United States Claims Tribunal and the Eritrea-Ethiopia Claims Commission. Notwithstanding the heterogeneity of the precedents in their mandates, the Ukraine Claims Commission represents a notable point of departure from established practice.

The most salient departure lies in the Commission's operation in the absence of any formal acknowledgment of responsibility by the aggressor State. The Convention proceeds from the premise that, under international law, the Russian Federation bears responsibility for all loss and damage resulting from its internationally wrongful acts against Ukraine, irrespective of whether such responsibility has been recognised by

¹ Council of Europe, *Convention establishing an International Claims Commission for Ukraine*, CoETS No. 229, The Hague, 16 December 2025 (hereinafter: *CoE Convention establishing an International Claims Commission for Ukraine*).

² Council of Europe, *Resolution confirming the establishment of the Enlarged Partial Agreement on the Register of Damage Caused by the Aggression of the Russian Federation against Ukraine*, Adopted by the Committee of Ministers on 9 July 2025 at the 1534th meeting of the Ministers' Deputies, CM/Res(2025)3, 9 July 2025.

³ H. M. Holtzmann, *Mass Claims*, Max Planck Encyclopedias of International Law, July 2008.

⁴ See M. M. Mbengue, *Historical Overview of International Claims Commissions*, in C. Giorgetti, P. W. Pearsall and H. Ruiz-Fabri (eds.), *Research Handbook On International Claims Commissions*, Elgar, 2023.

Russia itself⁵. This approach situates the Commission on an unavoidably political plane and, concomitantly, circumscribes its function as an instrument contributing to dispute settlement. In contrast to earlier mass claims processes, the lack of acknowledgment of responsibility by the aggressor State appears to frame the Commission for Ukraine less as a vehicle for the promotion of peace and more as a forum for the enforcement of reparative obligations, irrespective of any conciliatory trajectory. The underlying rationale appears to be explicitly victim-centred, and confirmation of such standing may be found in the Commission's contemplation of compensation to individual victims for harms that are not necessarily understood as violations of subjective rights, but rather as damage flowing from the commission of the crime of aggression *per se*.

The Convention grounds its approach in a series of authoritative sources. UN General Assembly Resolution ES-11/5 of 14 November 2022⁶, explicitly mentioned in the Convention, had reiterated the need to establish, in cooperation with Ukraine, an international mechanism to ensure reparations for damage, loss, or injury resulting from Russia's internationally wrongful acts. At the level of positive law, the reparations framework formally draws upon the Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts (ARSIWA), as elaborated by the International Law Commission⁷, in conjunction with the UN Basic Principles and Guidelines on the Right to a Remedy and Reparation (Van Boven Principles)⁸. Yet the establishment of the Commission under the auspices of the Council of Europe, without Russian participation and absent any acknowledgment of responsibility, sits uneasily with the reparations model envisaged under Article 31 ARSIWA. That provision presupposes a direct legal relationship between the responsible State and the injured subject, providing specifically that the responsible State «is under an obligation to make full reparation for the injury caused» by its wrongful act⁹. Differently, the Van Boven Principles seem far more aligned with the logic followed by the Ukraine Claims Commission, specifically articulating an autonomous right of victims to a remedy and reparation.

Defining the reach of the commission - The Convention assigns the Commission a predominantly administrative function. Its mandate is limited to the examination, assessment, and determination of the amount of compensation due, to be calculated on the basis of an "equitable and fair" evaluation¹⁰. It thus appears to be rather a technical mechanism responsible for putting into operation and defining the *quantum* of

⁵ CoE Convention establishing an International Claims Commission for Ukraine, art. 3(4).

⁶ UN General Assembly, *Furtherance of remedy and reparation for aggression against Ukraine*, Resolution ES-11/5 (14 November 2022), UN Doc A/RES/ES-11/5.

⁷ International Law Commission, *Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts*, in *Report of the International Law Commission on the Work of its Fifty-third Session*, UNGA, 56th Sess., Supp. No. 10 (November 2001), UN Doc. A/56/10 (hereinafter: ARSIWA).

⁸ UN General Assembly, *Basic Principles and Guidelines on the Right to a Remedy and Reparation for Victims of Gross Violations of International Human Rights Law and Serious Violations of International Humanitarian Law*, Resolution A-60/509/Add.1 (16 December 2005), UN Doc A/RES/60/147.

⁹ ARSIWA, art. 31: «The responsible State is under an obligation to make full reparation for the injury caused by the internationally wrongful act».

¹⁰ CoE Convention establishing an International Claims Commission for Ukraine artt. 3(2) and (5).

compensation once responsibility is presumed. Its jurisdiction extends both to claims already submitted to the currently operational Register of Damage and to those that will be lodged directly with the Commission once the transfer of functions from the Register will be completed¹¹. The mandate is precisely circumscribed *ratione temporis* and *ratione loci*. Claims may concern only violations arising from events occurring after 24 February 2022 and taking place on the internationally recognised territory of Ukraine, including its exclusive economic zone and continental shelf, as well as on any aircraft or vessel under Ukraine's jurisdiction¹². This temporal limitation may appear restrictive, particularly in light of the longer trajectory of Russian conduct. It might have been argued that extending admissible claims to events predating the 2022 invasion could have enhanced the overall coherence and effectiveness of the mechanism for reparations, should adequate financial resources eventually materialise. Nevertheless, the decision to adopt a clear temporal cut-off is arguably defensible. In a context of deep uncertainty in terms of availability of sufficient funds to cover the full spectrum of harm caused, such temporal delimitation may perform a crucial function in safeguarding the sustainability and manageability of the mechanism.

This rather 'restrictive' approach is not mirrored across the other dimension of the Commission's jurisdiction. In particular, the *ratione materiae* of admissible claims is articulated in strikingly expansive terms. Article 3 permits claims for damage or loss caused by internationally wrongful acts committed by the Russian Federation in or against Ukraine, explicitly encompassing the aggression in violation of the UN Charter, as well as violations of international humanitarian law and international human rights law. Yet, importantly, under positive international law, the crime of aggression has not traditionally been conceived as a direct source of entitlements to reparation for natural persons. Reparations for aggression have historically been framed inter-State, with individuals appearing, at most, as indirect beneficiaries of State-level settlements. This latter traditional configuration stands in tension with the Convention's approach to standing, arguably the most innovative element of the Claims Commission for Ukraine.

Rethinking the status of individuals as victims of the crime of aggression – Eligibility for reparations is extended to “all natural and legal persons concerned, as well as the State of Ukraine, including its regional and local authorities and State-owned or controlled entities”¹³. Article 3 does not establish any nexus between the nature of the alleged violation and the identity of the claimant. As a result, at least in principle, all violations falling within the Convention's scope may be invoked by all eligible categories of claimants. Such a design choice, however, carries potentially far-reaching implications, insofar as it opens the possibility of construing the crime of aggression itself as giving rise to compensable harm directly suffered by individual victims.

¹¹ CoE Convention establishing an International Claims Commission for Ukraine, artt. 24 and 25.

¹² *Ibid.*, artt. 3(1) (a) and (b).

¹³ *Ibid.*, art. 3(1) (c).

The crime of aggression, however, has long been conceptualised as a leadership crime¹⁴. Traditionally, it has been understood as an offence attributable exclusively to those occupying the highest echelons of State power, by virtue of their responsibility for planning, preparing, initiating, or executing acts of aggression. This understanding finds expression in the definition set out in UN General Assembly Resolution 3314 (1974), widely regarded as the primary reference point for the crime of aggression, which confines criminal responsibility to “senior political and military leaders” capable of exercising control over State action¹⁵. Consistently, the victim of aggression, at least before the International Criminal Court, has long been identified exclusively as the aggrieved State, as the act of aggression infringes its “sovereignty, territorial integrity or political independence”.

The Convention’s apparent openness to individual claims grounded generally in aggression-related violations stands out as potentially transformative, raising the broader question of *how*, both legally and practically, individuals may be afforded the *status* of “victim” of the crime of aggression, given the firmly established contours of the offence. Undoubtedly, individuals suffer the most severe and tangible consequences of aggression. Yet, while they may factually and substantially suffer harm deriving from the consequences of aggression, from a strictly technical lens they do not hold any legal interest in the prohibition of aggression as such; at most, such consequences might be subsumed within violations of international humanitarian law or international human rights law. The generally accepted definition of the crime of ‘aggression’, with its prohibition, does not protect individual entitlements, nor does it confer subjective rights upon persons that may be indirectly affected by its breach. However, it is the case that practice suggests that the very existence of harm does not necessarily depend on the infringement of a protected legal interest¹⁶. Contemporary international law has accepted that claims to reparation may arise from harm that is factual. Moreover, this remains true even with reference to the Rome Statute¹⁷ of the International Criminal Court and its Rules of Procedure and Evidence¹⁸, which do not condition the recognition of victim status on proof that the unlawful conduct affected a specific legal interest held by the injured person. The rules of procedure, indeed, merely identify as ‘victims’ «natural persons who have suffered harm as a result of the commission of any crime within the jurisdiction of the Court» including «organizations or institutions that have sustained direct harm to any of their property which is dedicated to religion, education, art or science or charitable purposes, and to their historic monuments, hospitals and other places and objects for humanitarian purposes»¹⁹.

¹⁴ Y. Dinstein, *Aggression*, Max Planck Encyclopedias of International Law, September 2015.

¹⁵ UN General Assembly, *Definition of Aggression*, Resolution 3314 (XXIX) (14 December 1974), UN Doc A/RES/3314(XXIX).

¹⁶ E. Pobjie, *Victims of the Crime of Aggression*, in C. Kreß, S. Barriga (eds.), *The Crime of Aggression: A Commentary*, Cambridge University Press (2016), 826.

¹⁷ *Rome Statute of the International Criminal Court*, Rome, 17 July 1998, 2187 U.N.T.S. 3.

¹⁸ *Rules of Procedure and Evidence of the International Criminal Court*, 9 September 2002, ICC-ASP/1/3.

¹⁹ *Ibidem*, rule 85.

The Convention establishing the Commission appears to reflect a conception of harm that is precisely factual. What seems to be relevant is the material harm actually suffered by individuals was a consequence of the act of aggression against the State of Ukraine, regardless of whether any explicitly recognised legal interest of individuals has been violated, and regardless of whether such material harm may or may not be considered a violation of international humanitarian or human rights law. It may be Stated that, differently from the International Criminal Court, earlier reparation mechanisms already acknowledged that individuals may suffer harm as a result of acts of aggression, although without explicitly characterising the relevant State conduct as “acts of aggression.” Referring generally to breaches of international humanitarian law and international human rights law, bodies such as the United Nations Claims Commission and the Eritrea-Ethiopia Claims Commission were nevertheless tasked with determining compensation owed to individual victims as a consequence of an illegal invasion and occupation²⁰, and with resolving «all claims for loss, damage or injury [...] by nationals (including both natural and juridical persons) of one party against the Government of the other party»²¹. Crucially, however, neither individuals nor legal persons enjoyed direct standing before these bodies. Claims had to be brought through the claimant’s State of nationality or, in certain circumstances, through an international organization; an arrangement that arguably resonates with the manner in which international law, more precisely the law of diplomatic protection, has traditionally recognised harm suffered by individuals arising from acts of aggression, by resort to the *fiction* of ascribing such harm to the victim’s State of nationality²². Moreover, damages resulting from aggression *as such* were explicitly excluded from reparations before other mass claims processes, especially in the absence of a precise acknowledgement of responsibility by the aggressor. A relevant example is the Eritrea–Ethiopia Claims Commission, as the Algiers Agreement explicitly barred claims strictly relating to the use of force and confining reparations to harm arising from specific and explicitly enumerated violations of international humanitarian law or other applicable international obligations²³.

In contrast, the breadth of the approach of the Claims Commission for Ukraine emerges with clarity from the rules governing the Register of Damage²⁴. For instance, an individual may claim compensation for ‘involuntary displacement’ even where relocation was not strictly compelled, provided that it occurred «in order to avoid the adverse consequences of the Russian Federation’s internationally wrongful acts in or against Ukraine»²⁵. Even more telling, from the perspective of its connection to aggression, is the

²⁰ UN Security Council, Resolution 687 (3 April 1991), UN Doc S/RES/687.

²¹ *Agreement between the Government of the Federal Democratic Republic of Ethiopia and the Government of the State of Eritrea* (Ethiopia–Eritrea), Algiers, 12 December 2000, 2180 UNTS 7 (hereinafter: *Algiers Agreement*)

²² International Law Commission, Draft Articles on Diplomatic Protection with Commentaries, in Report of the International Law Commission on the Work of its Fifty-eighth Session, UNGA, 61st Sess., Supp. No. 10, UN Doc. A/61/10, 24 (1 May–11 August 2006), art. 1, para. 3.

²³ *Algiers Agreement*, art. 5.

²⁴ Council of Europe, *Register of Damage Caused by the Aggression of the Russian Federation Against Ukraine, Rules Governing the Submission, Processing and Recording of Claims*, CM/Res(2023)3, 12 May 2023.

²⁵ Council of Europe, *Claim Form and Rules for Category A1.1 Involuntary Internal Displacement*, Register of Damage for Ukraine, CM/Res(2023)3, 12 May 2023; Council of Europe, *Claim Form and Rules*

possibility for individuals to seek compensation for lack of access to essential public services, such as healthcare or education, not only where such deprivation results from the destruction of infrastructure or physical distance, but also where it arises «for any other reason resulting from the Russian Federation’s aggression against Ukraine»²⁶. Perhaps most strikingly, members of the armed forces of the victim State who are injured during the aggression, or their relatives in the event of death, may also seek compensation for the harm suffered, albeit in conformity with international humanitarian law. In this respect, it is noteworthy that the claims rules explicitly include ‘member of the military’ among the possible sub-categories of individual victims entitled to bring claims for injury²⁷.

The aspiration to accord individuals at least a minimal degree of centrality, hitherto largely denied, is not completely novel. Instead, debates advocating a ‘humanisation’²⁸ of *jus ad bellum* have, in recent years, increasingly shaped academic discourse, although in different circumstances. Until quite recently, however, the prevailing view has been that there exists no ‘substantial relevant practice’²⁹ or *opinio juris* recognising individuals as victims of violations of *jus ad bellum*, at least before the ICC. This position continues to be defensible from a strictly doctrinal perspective, given the already mentioned absence of a legal interest of individuals or any duty specifically owed to them by either the aggressor State or the individual perpetrator in relation to the crime of aggression; despite the recognition individual rights in connection with the crime of aggression would, in principle, align with the broader trajectory of international law, which has progressively evolved towards a system that acknowledges the fundamental importance of individual protection³⁰. However, the approach of a mass claims process, unlike that of the ICC, may legitimately differ, as primarily aiming to a form of ‘transitional justice’. As such, indeed, the perspective of the Council of Europe Claims Commission for Ukraine may nonetheless contribute to the emergence of a new practice.

Recalibrating expectations: what lies ahead for individuals - Across the foundational instruments governing both the Register of Damage and the Claims Commission, compensation emerges as the sole expressly envisaged form of reparation. This remedial choice aligns with Article 36 of the International Law Commission’s 2001 Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, which identifies compensation as the appropriate response to “any economically assessable

for Category A1.2 Involuntary Displacement Outside of Ukraine, Register of Damage for Ukraine, CM/Res(2023)3, 12 May 2023.

²⁶ Council of Europe, *Claim Form and Rules for Category A4.1: Loss of gainful employment or individual enterprise*, Register of Damage for Ukraine, CM/Res(2023)3, 12 May 2023.

²⁷ Council of Europe, *Claim Form and Rules for Category A2.3 Serious Personal Injury*, Register of Damage for Ukraine, CM/Res(2023)3, 12 May 2023.

²⁸ E. Lieblich, *The Humanization of Jus ad Bellum: Prospects and Perils*, in 32 *European Journal of International Law* (2021), 579–612.

²⁹ F. Rosenfeld, *Individual Civil Responsibility for the Crime of Aggression*, in 10 *Journal of International Criminal Justice* (2012), 250.

³⁰ *Ibid.*

damage”³¹. As clarified in the Commentary, this formulation is deliberately intended to exclude compensation for so-called “moral” or non-material damage³². However, an exclusively material approach to reparation for violations of international humanitarian law, international human rights law, and aggression-related harms risks overlooking dimensions of harm that are central to victims’ lived experience. Most importantly, this restrictive remedial framework sits uneasily with the Convention’s otherwise expansive openness to *factual* harm. Non-pecuniary or moral damage, by their nature, in abstract, elude a proper process of calculation or precise quantification. Yet international practice has long recognised that certain forms of harm are so serious that some form of compensation, however imperfect, is warranted. In such cases, compensation does not function as a commensurate equivalent of the harm suffered, but rather as an acknowledgement that a grave wrong has occurred and as a symbolic reflection of its gravity. By confining reparations strictly to material loss, the Commission risks narrowing the restorative dimensions of justice precisely at the moment when it claims to adopt a victim-centred orientation. In practical terms, the Commission’s mandate is confined to translating admissible claims into monetary awards, an inherently fraught exercise, as many forms of harm are intrinsically incommensurable, and deep uncertainties surround the actual availability and disbursement of compensation. Then what, in such circumstances, can the Commission realistically offer to victims? The breadth of compensable harm recognised by the mechanism risks generating expectations that may remain at least partially unmet in the absence of sufficient financial resources or robust criteria for the selection and prioritisation of claims. In a context where delays or non-payment are foreseeable, unmet expectations may additionally further erode already fragile perceptions of the effectiveness of transitional justice processes, and generally of international law as a whole.

Ultimately, much depends on the availability of funds. From the legal basis adopted by the Convention and from general principles of international law, loss and damage resulting from aggression must, in principle, be borne by the aggressor State rather than by the international community at large. As an accountability-oriented mechanism, the Commission remains firmly anchored in Article 31 ARSIWA and the responsible State bears the obligation to make full reparation for the injury caused by its internationally wrongful act. On this basis, the mechanism cannot plausibly be financed exclusively by third States, as this would risk transforming a process designed to be grounded in responsibility into one of ‘solidarity’. The Convention adopts a carefully calibrated approach to the possible involvement of the Russian Federation. It may accede any time, provided that it accepts its responsibility, commits to comply with the Commission’s decisions, and the reimburses the costs incurred by participating States³³. As a matter of

³¹ ARSIWA, art. 36(2): «The compensation shall cover any financially assessable damage including loss of profits insofar as it is established».

³² International Law Commission, *Draft Articles on the Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts with Commentaries*, in *Report of the International Law Commission on the Work of its Fifty-third Session*, UNGA, 56th Sess., Supp. No. 10, UN Doc. A/56/10 (November 2001), 98-99: «The qualification “financially assessable” is intended to exclude compensation for what is sometimes referred to as “moral damage” to a State, i.e. the affront or injury caused by a violation of rights not associated with actual damage to property or persons: this is the subject matter of satisfaction, dealt with in article 37».

³³ CoE Convention establishing an International Claims Commission for Ukraine, art. 28.

fact, excluding the responsible State altogether would be neither normatively persuasive nor practical. At the same time, as some have already noted, the effectiveness of the mechanism and victim relief cannot depend on the prospect of Russia's early cooperation, which remains, at least in the short term, unlikely³⁴. These provisions are thus best understood not as prerequisites for the functioning of the Commission, but as forward-looking clauses, preserving the possibility of engagement should the broader political context evolve.

At the moment, the debate centres on the approximately €300 billion in Russian State assets frozen across multiple jurisdictions, and on the possibility of using those assets to finance compensation. Viewed in isolation, reliance on frozen Russian assets appears coherent: these are assets of the responsible State, already immobilised by G7 countries. However, while asset freezing may be understood as a form of inter-State cooperation consistent with Article 41 ARSIWA, or rather as a form of third-party countermeasure³⁵, the further step of confiscation for the purpose of funding reparations remains deeply contested. Unlike freezing, confiscation would be irreversible and would not be directed at inducing the cessation of the wrongful act, as required under the classical doctrine of countermeasures³⁶.

Practice reveals that States have, in the past, seized, pooled, and used foreign sovereign assets to establish effective compensation mechanisms. One example is the 1946 Paris Agreement on Reparations, concluded at the end of World War II by the Allied powers, which provided for the seizure of German public and private property situated within the territories of the parties to the Agreement³⁷. Another is the Compensation Fund established under the United Nations Compensation Commission, which received a share of the proceeds from the export of Iraqi petroleum and petroleum products, funds that were ultimately used to compensate victims of Iraq's invasion of Kuwait³⁸. It is, however, evident that the present situation differs in certain respects. The conflict remains ongoing, and Russia has not been militarily defeated. Moreover, a determination of its liability by the Security Council is precluded by its veto power. Yet this latter obstacle appears less decisive when one considers that the Claims Commission, as established by the Convention, proceeds explicitly on the basis that the Russian Federation bears responsibility for the aggression, independently of any formal determination by the

³⁴ I. Chenrnohorenko, *From Register to Remedy: Promises and Limits of the Draft Convention Establishing an International Claims Commission for Ukraine*, *Opinio Juris* (26 September 2025), available at [opiniojuris.org](https://www.opiniojuris.org).

³⁵ Countermeasures adopted by third parties, i.e., States different from the directly injured State, are not explicitly recognized under international law. See, A. Hofer, *Third-Party Countermeasures: Making Custom Out of Ambiguous Practice?*, in 74 *International and Comparative Law Quarterly* (2025), 287.

³⁶ See, M.T. Kamminga, *Confiscating Russia's Frozen Central Bank Assets: A Permissible Third-Party Countermeasure?*, in 70 *Netherlands International Law Review* (2023), 1.

³⁷ *Agreement on Reparation from Germany, on the Establishment of an Inter-Allied Reparation Agency and on the Restitution of Monetary Gold*, Paris, 14 Jan. 1946, UNTS No. 8105.

³⁸ UN Security Council, Resolution 705 (15 Aug. 1991), S/RES/705 (1991).

Security Council, and instead grounded in a resolution of the General Assembly³⁹. The central difficulty lies elsewhere.

Scholars, including an expert panel convened by the International Institute for Strategic Studies, have suggested that the repurposing of assets under the countermeasures doctrine would be lawful⁴⁰, others have concluded that such a course could be vulnerable to legal challenge⁴¹. Yet, European governments remain uncertain as to whether the application of countermeasures to Russian assets would ultimately be upheld by an arbitral tribunal or the International Court of Justice⁴². Were such measures to be deemed unlawful, the State implementing them could ultimately incur liability for the value of the assets diverted. Most European States domestic legislations do not permit the outright confiscation of foreign sovereign assets; it is precisely for this reason that the utilisation of any Russian asset is said to be a ‘domestic issue’⁴³. In general, any seizure of Russian State assets, indeed, would require specific domestic law allowing for this to happen. What is more, importantly, these domestic laws would necessarily be narrowly tailored to the present circumstances, underscoring the exceptional and targeted nature of the remedy, in order to mitigate the understandable pressing concern that other States might adopt similar measures against the seizing State⁴⁴. Evidently, once again, whether the expectations of Ukrainian victims of Russian aggression will be fulfilled depends less on international law than on the will of individual States to implement multilateral efforts at the national level.

Marzo 2026

³⁹ This posture can also be seen as indicative of the increasing significance of General Assembly resolutions in international law. See, R. Barber, *Revisiting the Legal Effect of General Assembly Resolutions: Can an Authorising Competence for the Assembly be Grounded in the Assembly’s ‘Established Practice’, ‘Subsequent Practice’ or Customary International Law?*, in 26 *Journal of Conflict and Security Law* (2021), 9.

⁴⁰ The International Institute for Strategic Studies, ‘*On Proposed Countermeasures Against Russia to Compensate Injured States for Losses Caused by Russia’s War of Aggression Against Ukraine*’, 20 May 2024

⁴¹ Dutch Advisory Committee on Public International Law, ‘*Confiscation of foreign State property*’, Advisory Report No. 48, 20 December 2024

⁴² However, Russia does not currently recognise the compulsory jurisdiction of the ICJ by virtue of a declaration under Article 36(2) of the ICJ Statute. For these reasons, some duly argue that it would be challenging, although not impossible, for it to bring a claim before the Court related to the assets. See, P. Kehl, *Seizing Russia’s Frozen Assets: Quis iudicabit?*, Blog of the European Journal of International Law, 24 January 2024.

⁴³ J. Anderson, *Claims Commissions 101 with Chiara Giorgetti, Asymmetrical Haircuts* (27 September 2024), available at asymmetricalhaircuts.com.

⁴⁴ P. Webb, *Legal Options for Confiscation of Russian State Assets to Support the Reconstruction of Ukraine*, European Parliamentary Research Service, February 2024, 27.



La quattordicesima Conferenza ministeriale dell'Organizzazione mondiale del commercio e il deterioramento del sistema commerciale multilaterale: il drago continua a barcollare

Gianpaolo Maria Ruotolo

Professore ordinario di diritto internazionale, Università di Foggia

1. Premessa: continuità e mutamenti del sistema commerciale multilaterale dalla MC12 alla MC14

La quattordicesima Conferenza ministeriale dell'OMC ([MC14](#)) si è tenuta dal 26 al 30 marzo 2026 a Yaoundé, in Camerun — e nel continente africano per la seconda volta nella storia dell'Organizzazione — con la presidenza di Luc Magloire Mbarga Atangana, Ministro del Commercio camerunense. Agli oltre duemila funzionari e più di novanta ministri riuniti nella capitale camerunense spettava il compito di definire l'agenda futura del sistema commerciale multilaterale in uno dei contesti geopolitici più difficili degli ultimi decenni (cfr. [WTO, MC14 concludes with adopted decisions](#), 30 marzo 2026).

Insomma, come già ricordato da chi scrive in occasione di precedenti Conferenze ministeriali — [The River Dragon Has Come](#) e [“Camminare barcollando”: la \(de\)globalizzazione alla luce della dodicesima Conferenza ministeriale](#) — il momento di crisi acuta dell'OMC permane.

Come noto, la Conferenza ministeriale rappresenta il massimo organo decisionale dell'Organizzazione ([P. PICONE, A. LIGUSTRO, Diritto dell'Organizzazione mondiale del commercio, Padova, 2002](#), p. 37). Ai sensi dell'[art. IV, par. 1, dell'Accordo di Marrakesh](#), essa «esercita tutte le funzioni dell'Organizzazione e adotta le misure necessarie per tale esercizio», ivi compresa l'adozione di nuove norme vincolanti e di mandati negoziali. Si tratta dunque della sede in cui i 166 Membri, rappresentativi di quasi il 95% del commercio mondiale, formano — di norma per *consensus* — la volontà dell'Organizzazione (v. [P. VAN DEN BOSSCHE, W. ZDOUC, The Law and Policy of the World Trade Organization Text, Cases, and Materials, 5^a ed., Cambridge, 2022](#)).

La Direttrice generale Ngozi Okonjo-Iweala — prima donna e prima africana a ricoprire tale carica — ha aperto i lavori riconoscendo apertamente che il sistema commerciale internazionale sta attraversando «*le peggiori perturbazioni degli ultimi ottant'anni*» ([di-scorsio di apertura, WTO, 26 marzo 2026](#)). Il riferimento non era soltanto alle tensioni tariffarie scaturite dalle politiche dell'Amministrazione Trump, ma anche al più ampio processo di frammentazione del commercio globale da tempo in atto, che pone a rischio l'architettura multilaterale edificata a partire dagli Accordi di Marrakesh del 1994.

Il presente contributo si propone di analizzare, in una prospettiva di diritto del commercio internazionale, i principali esiti della MC14 e in particolare la sorte della moratoria sul commercio elettronico e di quella c.d. *non-violation* nel contesto TRIPs, la questione irrisolta delle sovvenzioni alla pesca e la proposta di revisione del principio della nazione

più favorita.

2. Le decisioni adottate: integrazione delle piccole economie e trattamento speciale e differenziato. La promozione dell'Accordo sulla facilitazione degli investimenti per lo sviluppo

Tra i [risultati](#) formalmente conseguiti dalla MC14, meritano attenzione due Decisioni ministeriali approvate e che erano state già avallate in sede di Consiglio generale a Ginevra: la prima dedicata a una migliore integrazione nel sistema commerciale multilaterale delle piccole economie, la seconda sull'attuazione delle disposizioni in materia di trattamento speciale e differenziato (*Special and Differential Treatment*, SDT) negli Accordi sulle misure sanitarie e fitosanitarie (*Sanitary and Phytosanitary*, SPS) e sugli ostacoli tecnici agli scambi (*Technical Barriers to Trade*, TBT). Entrambe si inscrivono in quel filo conduttore che già aveva caratterizzato la [MC12](#), ossia l'attenzione per gli *weak actors* del sistema: allora le micro, piccole e medie imprese e le donne, oggi, seppure in maniera non particolarmente penetrante, i Paesi più vulnerabili.

Sul fronte degli investimenti, 129 Membri dell'OMC firmatari dell'[Accordo sulla facilitazione degli investimenti per lo sviluppo \(IFDA\)](#) hanno poi adottato una Dichiarazione ministeriale che esprime forte sostegno all'ampliamento della partecipazione e auspica l'inserimento dell'Accordo nell'Allegato 4 dell'Accordo OMC, quindi come accordo plurilaterale. Le proiezioni presentate a Yaoundé indicano infatti che l'attuazione dell'IFDA potrebbe aumentare gli investimenti diretti esteri a livello globale di almeno il 9,1% e incrementare il PIL mondiale di quasi un punto percentuale nell'arco di un decennio ([Financial Afrik, 30 marzo 2026](#); per un'analisi della questione dell'inserimento degli accordi plurilaterali nell'Allegato 4, v. A.WM. WOLFF, *Revitalizing the World Trading System*, Cambridge, 2022, [Cap. 14](#)).

La mancata incorporazione attuale è ascrivibile, tra l'altro, alla persistente opposizione dell'India e alla previsione che vuole che l'inserimento di accordi plurilaterali nell'Allegato 4 richieda il consenso di tutti i Membri, ai sensi dell'art. X, par. 9, dell'Accordo di Marrakesh ([dichiarazione della delegazione indiana](#)).

3. La moratoria sul commercio elettronico

Uno dei temi più divisivi della MC14 è stato senza dubbio la moratoria sul commercio elettronico. Come avevamo già anticipato in occasione della [MC12](#), le trattative sull'*e-commerce* rappresentano un nodo centrale del sistema OMC, che ha comunque condotto alla approvazione, nel luglio 2024, dell'[Accordo sul commercio elettronico](#).

La moratoria, introdotta alla seconda Conferenza ministeriale di Ginevra nel 1998 con la [Dichiarazione sul commercio elettronico globale \(WT/MIN\(98\)/DEC/2\)](#), impegnava i Membri a non imporre dazi doganali sulle trasmissioni elettroniche – compresi download, streaming, servizi cloud – ed è stata rinnovata in quasi ogni successiva Conferenza ministeriale per trent'anni ([WTO, Work Programme on E-Commerce](#)).

Va ricordato che la MC13 di Abu Dhabi (2024) aveva rinnovato la moratoria, seppure *in extremis*, specificando tuttavia che essa sarebbe scaduta alla MC14 o il 31 marzo 2026, «*whichever comes first*»: il testo della [Decisione ministeriale MC13 \(WT/MIN\(24\)/DEC\)](#) affermava esplicitamente che tanto la moratoria quanto il Programma di lavoro sul commercio elettronico avrebbero cessato di produrre effetti in tale data.

A Yaoundé, gli Stati Uniti hanno proposto una proroga a lungo termine della moratoria, mentre il Brasile si è opposto a qualsiasi estensione oltre un breve periodo, invocando la necessità di esaminare le implicazioni fiscali per i Paesi in via di sviluppo. L'India ha mostrato questa volta apertura verso un compromesso, ma le divisioni tra Washington e Brasilia si sono rivelate insormontabili ([Down to Earth, WTO MC14: Key conference outcomes](#)). Il risultato è che la moratoria non è stata rinnovata. Va detto che non è la prima volta in senso assoluto: la moratoria era già scaduta senza rinnovo in occasione della Conferenza ministeriale di Seattle del 1999, per poi essere ripristinata a Doha nel 2001, ma in quei due anni fu comunque rispettata *de facto*.

Dal punto di vista giuridico-formale la moratoria, oltre ad avere in quanto tale natura provvisoria, costituiva un accordo giuridico non vincolante e la sua mancata conferma non costituisce quindi una violazione del diritto OMC, ma determina comunque un vuoto normativo significativo: i Membri sono ora completamente liberi di applicare dazi sulle trasmissioni digitali, pur nel rispetto dei vincoli derivanti dalle loro *schedules of concessions* ([IISD, WTO Moratorium on Customs Duties on Electronic Transmissions; WTO, Briefing Note on E-Commerce MC14](#)).

Con il mancato rinnovo, insomma, si apre ora un quadro di ulteriore incertezza giuridica per il commercio digitale globale: chi adotterà dazi sulle trasmissioni elettroniche dovrà farlo nel rispetto degli obblighi già assunti, ma l'assenza di una disciplina multilaterale condivisa rischia di frammentare ulteriormente il mercato digitale globale.

In parallelo, 66 Membri dell'OMC — tra cui l'Unione europea — rappresentativi del 70% del commercio mondiale — hanno annunciato che l'[Accordo sul commercio elettronico \(ECA\)](#) elaborato nell'ambito della Joint Statement Initiative (JSI) avviata alla MC11 di Buenos Aires nel 2017 è aperto alla firma (cfr. [PIIE, Was the WTO Ministerial Meeting at Yaoundé a complete failure?](#), 30 marzo 2026). L'ECA include un divieto permanente sui dazi sulle trasmissioni elettroniche. Tuttavia, l'assenza degli Stati Uniti — che si sono ritirati dalla JSI nel 2023 — e la sua natura plurilaterale ne limitano la portata sistemica (sul punto, per approfondimenti, ci permettiamo di rinviare a G.M. RUOTOLO, *Organizzazione mondiale del commercio e intelligenza artificiale*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2026, p. 77 ss.).

4. Il mancato rinnovo della moratoria *non-violation* nel TRIPs e il “deterioramento” delle norme esistenti

Analoga sorte ha avuto la moratoria sui *non-violation complaints* in materia di Accordo TRIPs, ovvero i reclami ammissibili ai sensi dell'[art. 26, par. 1, dell'Intesa sulla](#)

[risoluzione delle controversie \(DSU\)](#) in assenza di una formale violazione degli Accordi OMC, ma quando una misura interna è lesiva di benefici attesi. Anche questa moratoria, in vigore, è scaduta a Yaoundé senza rinnovo ([The Wire, WTO's 14th Ministerial Conference Ends in Deadlock](#)).

Il meccanismo dei reclami *non-violation* nel contesto TRIPs ha una rilevanza strategica considerevole per i Paesi in via di sviluppo: consente in linea teorica ai Paesi sviluppati di contestare misure di politica industriale o sanitaria — comprese le licenze obbligatorie ex [art. 31 TRIPs](#) — anche in assenza di una formale violazione dell'Accordo. Come ricordato a proposito della [MC12](#), il sistema TRIPs già prevede un delicato equilibrio tra la protezione dei diritti di proprietà intellettuale e le esigenze di salute pubblica, equilibrio che la moratoria *non-violation* contribuiva a preservare (con riguardo alle deroghe contemplate nel sistema TRIPs volte a facilitare la ricerca, lo sviluppo e l'accesso alle invenzioni ci permettiamo di rinviare a [G.M. Ruotolo, Per aspera ad Astra \(Zeneca\). Libertà di circolazione intra-UE e diritto d'accesso ai vaccini nella campagna anti Covid-19, in DPCE online, 2021, p. xix ss.](#)).

La scadenza della moratoria senza rinnovo espone ora le politiche industriali e sanitarie dei Paesi in via di sviluppo a un più ampio rischio di contenzioso e rappresenta una ulteriore regressione nella storia delle Conferenze ministeriali dell'OMC: mentre in passato l'assenza di posizioni condivise tra i Membri si era limitata ad impedire la creazione di nuove norme, stavolta ha portato a un "deterioramento" di quelle esistenti ([ITIF, WTO's MC14 Let the E-Commerce Moratorium Expire](#), 30 marzo 2026).

5. Le sovvenzioni alla pesca: uno stallo di lungo periodo

Anche la questione delle sovvenzioni alla pesca resta irrisolta, nonostante l'[Accordo sulle sovvenzioni alla pesca adottato alla MC12 del 2022](#) (WT/MIN(22)/DEC/W/26/Rev.1) – il primo Accordo OMC che include esplicitamente profili di tutela ambientale – contemplasse già, all'art. 12, un mandato per disciplinare ulteriormente le sovvenzioni che contribuiscono al sovraccarico e alla sovraccapacità delle flotte da pesca (per un'analisi, v. [qui](#)).

L'India ha riproposto a Yaoundé le proprie posizioni negoziali: un periodo di transizione di venticinque anni per i Paesi in via di sviluppo, discipline più rigide per le flotte industriali che operano in acque distanti dal Paese di cui battono bandiera e un'esclusione permanente per la pesca artigianale. Insomma, le disparità tra grandi economie industrializzate della pesca e piccoli Paesi costieri restano il principale ostacolo ([dichiarazione della delegazione indiana, Odisha Diary, 30 marzo 2026](#)).

I Ministri hanno concordato di proseguire i negoziati con l'obiettivo di presentare raccomandazioni alla MC15.

Sul piano giuridico, la questione involge la tensione strutturale tra l'obiettivo di sviluppo sostenibile richiamato nel Preambolo dell'Accordo di Marrakesh e il principio

del trattamento speciale e differenziato, che giustifica asimmetrie nelle discipline applicabili ai Paesi in via di sviluppo e a quelli meno sviluppati.

6. Le proposte di revisione del principio MFN e le loro implicazioni giuridiche

Il profilo più dirompente della MC14 sul piano del diritto internazionale è stato la proposta statunitense di revisione del principio della nazione più favorita (*Most Favoured Nation*, MFN), formulata nel [rapporto USTR del dicembre 2025 sulla riforma dell'OMC](#) e ribadita pochi giorni prima dell'apertura della Conferenza.

Il principio, come noto, è codificato all'[art. I, par. 1, GATT 1994](#), che impone che qualsiasi vantaggio commerciale accordato da un Membro ad un altro debba essere “immediatamente e incondizionatamente” esteso a tutti gli altri Membri («any advantage, favour, privilege or immunity (...) shall be accorded immediately and unconditionally»). Analogo obbligo è previsto dall'[art. II GATS](#) per i servizi e dall'[art. 4 TRIPS](#) per gli aspetti commerciali della proprietà intellettuale.

L'argomentazione statunitense è così articolata: le concessioni tariffarie negoziate all'atto della nascita dell'OMC nel 1995 non rifletterebero più l'attuale distribuzione del potere economico globale, poiché alcune economie allora emergenti – e pertanto esonerate da impegni sostanziali di liberalizzazione – sono oggi molto più ricche. Gli USA auspicano quindi che i Paesi sviluppati possano negare il trattamento MFN ai Paesi emergenti che non assumano impegni di liberalizzazione più ambiziosi, mirando quindi a introdurre quella che ci pare, in sostanza, una sorta di “MFN condizionata”.

Una valutazione giuridica della proposta, però, non può prescindere da alcune considerazioni. In primo luogo, il sistema OMC già contempla un articolato sistema di deroghe al principio MFN: le zone di libero scambio e le unioni doganali ai sensi dell'art. XXIV GATT; le eccezioni generali *ex art.* XX GATT (salute, ambiente, ordine pubblico); le eccezioni per la sicurezza nazionale *ex art.* XXI GATT; i meccanismi *antidumping* (art. VI GATT) e antisovvenzioni (Accordo SCM) e la clausola abilitante (*Enabling Clause*, formalmente nota come [Decisione sul trattamento differenziato e più favorevole, reciprocità e maggiore partecipazione dei paesi in via di sviluppo](#)), che consente trattamenti preferenziali a favore dei Paesi in via di sviluppo nell'ambito del sistema generalizzato di preferenze.

La tesi per cui il sistema sia rigido e non permetta differenziazioni, insomma, è, sul piano giuridico, infondata. Il vero obiettivo della proposta sembra in realtà essere un altro: legittimare *ex post* le politiche tariffarie dell'Amministrazione Trump, che dai dazi del “Liberation Day” dell'aprile 2025 in poi hanno sistematicamente violato gli obblighi MFN e i livelli tariffari *bound* (si vedano i nostri commenti su OSORIN: [Undiscovered Country: tariffe doganali, unilateralismo e diritto internazionale](#) e, da ultimo, [Learning Resources v. Trump e le regole del Commercio internazionale: Hallowed Be Thy Rule](#). Sulla decisione della Corte suprema USA si veda, tra gli altri, [M. BUCCARELLA, Gli effetti della pronuncia del 20 febbraio 2026 della Corte Suprema USA sulle relazioni commerciali internazionali: una possibile reviviscenza del multilateralismo?](#), in *DPCE online*,

[2026, p. 23 ss.](#)).

Ora, sul piano procedurale, una modifica formale del principio MFN richiederebbe, ai sensi dell'art. X dell'[Accordo di Marrakesh](#), il consenso di tutti i 166 Membri dell'OMC, una soglia oggettivamente irraggiungibile allo stato attuale. Non è casuale che la Cina abbia risposto con una propria comunicazione in difesa del principio MFN, occupando paradossalmente lo spazio politico che l'Unione europea ha lasciato scoperto.

L'UE, infatti, ha presentato, appena un mese prima dell'apertura della MC14, una proposta analoga a quella statunitense, con riferimento alla possibilità di condizionare le concessioni tariffarie a impegni di reciprocità. Tale scelta ci appare strategicamente miope: proprio nel momento in cui l'Amministrazione Trump attacca il sistema commerciale multilaterale, l'UE rinuncia al principale strumento giuridico di cui avrebbe crescente bisogno, in particolare se la sua influenza globale si dovesse ulteriormente ridurre. E l'Accordo *Turnberry*, il patto USA-UE negoziato nell'agosto 2025 – la cui compatibilità con l'art. XXIV GATT è almeno discutibile – ci pare confermare questa lettura ([Commissione europea, Outcome of the 14th WTO Ministerial Conference](#)).

7. Il “pacchetto di Yaoundé” e le prospettive future

I Ministri hanno pure elaborato una serie di testi noti come “pacchetto di Yaoundé”, che include una bozza di Dichiarazione ministeriale sulla riforma dell'OMC e un piano di lavoro, bozze di Decisioni sull'*e-commerce* e sull'Accordo TRIPs e un pacchetto in favore dei Paesi meno sviluppati (LDC).

Questi testi costituiranno la base per cercare di finalizzare gli accordi alla prossima riunione del Consiglio generale di Ginevra ([WTO, MC14 concludes](#)).

Il rinvio al Consiglio generale di ciò che la Conferenza ministeriale non riesce a concludere non è una novità nella storia dell'OMC, ed è anzi la naturale conseguenza della sua struttura istituzionale. Tuttavia l'esito della MC14 presenta alcune caratteristiche che ne aggravano il bilancio: non si tratta semplicemente di negoziati incompiuti su nuove norme, ma, come dicevamo, della mancata preservazione di strumenti già esistenti – le moratorie sull'*e-commerce* e *non-violation* TRIPs – che per anni erano sopravvissuti a vari scossoni ([The Wire, 30 marzo 2026](#)).

Il futuro dell'Organizzazione dipenderà ora, e forse più che mai, dalla sua capacità di colmare le distanze tra i Membri emerse a Yaoundé.

Il sistema commerciale multilaterale, già segnato dallo storico stallo del Doha Round e dalla crisi dell'Organo d'appello, si trova ora ad affrontare una triplice sfida: il protezionismo unilaterale di alcune grandi potenze, la frammentazione tra accordi pluri-laterali a geometria variabile e la crisi di legittimità agli occhi dei Paesi in via di sviluppo, che percepiscono sempre più il sistema come asimmetrico.

8. Rilevanza per l'Italia in seno all'Unione europea

Gli esiti della MC14 hanno una rilevanza diretta e concreta per l'Italia, sesto Paese esportatore mondiale con 623,5 miliardi di euro di export nel 2024 e una quota del 3,1% del commercio mondiale ([ICE, Rapporto ICE 2024-2025](#)). Le 84.000 imprese esportatrici italiane – che occupano 3,7 milioni di lavoratori e presentano una propensione all'export del 30,3% ([SACE, Mappa dell'Export 2026](#)) – operano in un sistema che dipende anche dalla certezza giuridica e dalla prevedibilità delle regole commerciali multilaterali. La frammentazione di tale sistema, emersa con ulteriore chiarezza a Yaoundé, è dunque una variabile che incide direttamente sulla competitività del nostro tessuto produttivo nazionale.

Va qui ricordato, però, che la politica commerciale è una competenza esclusiva dell'Unione europea, ai sensi dell'art. 207 TFUE: insomma, l'Italia non siede direttamente al tavolo OMC come Membro autonomo per le questioni di competenza UE, ma partecipa attivamente al processo decisionale europeo in sede di Consiglio (formazione Affari Esteri/Commercio) e nelle istanze preparatorie del Comitato di cui all'art. 207 TFUE. Il [MAECI](#) – che ha assorbito le competenze commerciali già del Ministero delle Imprese – è l'interlocutore istituzionale centrale per la proiezione commerciale italiana.

In particolare, la mancata proroga della moratoria sul commercio elettronico è la questione con le implicazioni più immediate per le imprese italiane. L'Italia è il 6° esportatore mondiale di beni fisici, ma il canale digitale resta strutturalmente sottodimensionato: solo il 7,1% delle PMI italiane vende all'estero tramite *e-commerce* (contro una media europea dell'8,7%), anche se circa il 45% delle aziende esportatrici usa già piattaforme digitali per l'internazionalizzazione ([ICE, Rapporto 2024-2025](#)).

L'ulteriore frammentazione del mercato digitale globale – con i Paesi che potranno liberamente imporre dazi sulle trasmissioni elettroniche – rischia di gravare in modo sproporzionato sulle PMI, che hanno minore capacità di assorbire costi aggiuntivi. Non a caso il [MAECI aveva già qualificato la moratoria e-commerce](#), in sede di commento alla MC13, come misura «di interesse di imprese e consumatori a livello globale, inclusi quelli dei Paesi in via di sviluppo».

Va salutata positivamente quindi, in questo quadro, la partecipazione dell'UE, insieme ad altri 65 Membri, all'[E-Commerce Agreement \(ECA\)](#), di cui abbiamo detto, che copre il 70% del commercio mondiale e includerà, una volta in vigore, il divieto permanente sui dazi sulle trasmissioni digitali ([Commissione europea, Outcome MC14](#)). L'adesione europea all'ECA costituisce infatti ad oggi la principale tutela giuridica disponibile per gli operatori italiani nel breve periodo. Resta però aperto un problema strutturale: la natura plurilaterale dell'ECA e l'assenza degli USA lo rendono uno strumento parziale rispetto alla copertura universale della moratoria multilaterale scaduta.

Al tempo stesso, la posizione assunta dalla Commissione europea a Yaoundé merita, in prospettiva italiana, una riflessione. L'UE ha presentato, come detto, una proposta analoga a quella statunitense di condizionamento del trattamento MFN: per un Paese come l'Italia, la cui competitività si fonda sull'accesso ai mercati globali, una ulteriore deriva verso preferenze bilaterali condizionate rischia di essere penalizzante. Si pensi al fatto

che le eccellenze italiane in campo agroalimentare, manifatturiero, farmaceutico e della moda trovano nei mercati emergenti – proprio quelli che la proposta USA/UE mira a escludere dal regime MFN incondizionato – alcune delle più promettenti destinazioni di crescita ([ICE, Rapporto 2024-2025](#)).

I dazi imposti dall'Amministrazione Trump dal “Liberation Day” dell'aprile 2025 – che, come si è visto, violano gli obblighi MFN e le *schedules* di concessioni statunitensi – colpiscono settori italiani strategici. Il [Rapporto ICE 2024-2025](#) individua tra quelli maggiormente esposti bevande, prodotti in metallo, farmaceutica e mobili, per un totale di oltre 11 miliardi di euro di export verso gli USA. L'accordo *Turnberry* rappresenta una risposta parziale che non risolve l'incertezza giuridica di fondo per le imprese italiane.

Per la Farnesina, la priorità strategica, quindi, ci pare duplice: da un lato, garantire che le posizioni UE nei negoziati con gli USA tutelino adeguatamente i settori produttivi italiani; dall'altro, evitare che la risposta europea all'unilateralismo statunitense prenda la forma di una simmetrica erosione del principio MFN, che finirebbe per penalizzare proprio le economie di medie dimensioni e fortemente orientate all'export come la nostra. In questo senso, l'interesse italiano dovrebbe orientarsi verso il rafforzamento – non l'indebolimento – del sistema multilaterale.

Non va infine trascurato il contesto geografico della MC14: la scelta di Yaoundé si inserisce in un momento di crescente attenzione geopolitica al continente. Per l'Italia, impegnata nel Piano Mattei quale progetto di partenariato privilegiato con l'Africa, la credibilità del sistema commerciale multilaterale ha una rilevanza specifica: le regole OMC costituiscono infatti la cornice giuridica entro cui si devono inscrivere gli scambi e gli investimenti previsti dal Piano ([MAECI, PIAO 2026-2028](#); [SACE, Mappa dell'Export 2026](#)).

Quanto alla mancata adozione formale dell'[IFDA](#) – sostenuto da 32 Paesi africani e 28 Paesi meno sviluppati tra i 129 firmatari – rappresenta anche una battuta d'arresto per la proiezione delle imprese italiane in mercati africani ad alto potenziale. Al contrario, la Decisione adottata a Yaoundé sull'integrazione delle piccole economie nel sistema multilaterale costituisce un punto di partenza normativo su cui l'Italia, in coerenza con il Piano Mattei, può costruire una narrativa di diplomazia economica multilaterale credibile.

Si tratta, insomma, di porre in essere, al tempo stesso, un'azione coerente con l'interesse nazionale e con la tradizione italiana di sostegno al multilateralismo come strumento di stabilità e sviluppo – tradizione che, come ricordava già l'analisi della [MC12](#), è oggi messa alla prova da più direzioni contemporaneamente.

Aprile 2026



The new Syrian leadership through the eyes of the international community. HTS from a terrorist group to the new transitional government¹

Silvia Bortolato

PhD candidate, School of International Studies, Trento

The rapid removal of sanctions and the delisting of Hayat Tahrir al-Sham (HTS), the new Syrian leadership with historical ties to Al-Qaeda, along with the engagement with that previously designated terrorist organisation, must be understood within the context of Syria under the Assad regime and the international community's desire to disengage from that period.² The Article will investigate the international community's reaction to the change of government in Syria and its contribution to state practice on government recognition.

Conflicts overview. From the Arab Spring to the regime's fall.

In March 2011, the Arab Spring erupted in Syria. Protests were suppressed by force, mass arrests, torture, and extrajudicial executions by the government led by Assad.³ From July 2011, armed anti-government groups began organising within Syria, and from February 2012, the level of armed violence and organisation of the armed groups met the threshold of non-international armed conflicts.⁴ Since then, several armed conflicts, both international and non-international, have spread across Syria.⁵ Syrian territory was partially under the control of armed groups and occupied by foreign states.

Starting from 2013, the Islamic State took control over eastern Syria and western Iraq.⁶ Mass violence against civilians and state forces, along with the establishment of administrative institutions, facilitated control over a vast territory between Syria and

¹ For all the electronic sources: last access on 2 April 2026. Disclaimer: Grammarly was used for minor editing assistance.

² Detailed list of IHL violations, see Geneva Academy, War Watch (Reporting period July 2023-June 2025) [link](#); HTS has its origin in Al-Qaeda. It was named Jabhat al-Nusra in 2011, became Jabhat Fatah al-Sham in 2016, cutting ties with Al Qaeda, and unified with other groups in 2017. The group was under UN sanction from 2014; Philip Loft and Claire Mills, 'Syria after Assad: Consequences and interim authorities 2025' (House of Commons Library Research Briefing 23 July 2025) [link](#); Michelle Nichols, 'Could UN sanctions on Syrian rebels HTS be removed?' (Reuters London 13 December 2024) [link](#).

³ Council of Foreign Relations Editors, 'Syria's Civil War: The Descent Into Horror' (20 December 2024) [link](#); See also Human Rights Watch, "'We've Never Seen Such Horror' Crimes against Humanity by Syrian Security Forces' 1 (June 2011) [link](#); UNHRC 'Report of the independent international commission of inquiry on the Syrian Arab Republic' (16 August 2012) A/HRC/21/50 [link](#).

⁴ UNHRC 'Report' (n 3); Geneva Academy (n 2).

⁵ Geneva Academy (n 2) listed and classified the numerous conflicts. NIACs: Syria, with Russian intervention and Iran militias, against the Islamic State; Syria, supported by Russia and Iran militias, against the SDF and HTS; the US against the Islamic resistance in Iraq (IRI), ended in February 2024; from 2015, CJTF-OIR and the SDF against the Islamic State; Türkiye and SNA against the SDF; Israel against Hezbollah as a spillover of the NIAC in Lebanon; since March 2025, Syria against the PFGF. From mid-July 2025, the Druzes, the Bedouins and the governmental forces and their affiliates. IACs: (former) Syrian government against the CJTF-OIR, which operated against the Islamic State without the consent of the Syrian government; Turkish occupation of parts of northern Syria; Israel against Iran; Israel against Syria, with the occupation of the Golan Heights since 1967, the airstrikes against Hezbollah since 2017, and renewed airstrikes in Syrian territory starting from December 2024.

⁶ Council of Foreign Relations Editors (n 3), The Islamic State was created from al-Qaeda and emerged as a separate extremist group in Iraq in 2013; Saeed Bagheri, International Law and the War With Islamic State: Challenges for Jus Ad Bellum and Jus in Bello (Hart Publishing 2021) 1-3.

Iraq.⁷ The Islamic State was fought by the Syrian government, backed by Russia and Iranian militias, and by the Combined Joint Task Force – Operation Inherent Resolve (CJTF–OIR)⁸ with the help of the Kurdish-led coalition of the Syrian Democratic Forces (SDF).⁹

In North and East Syria, the SDF became the official military force of the Autonomous Administration of North and East Syria (AANES), after defeating ISIS in March 2019.¹⁰ AANES was a de facto authority of northern regions and established a state-like administration.¹¹

In the North of the country, the coalition of armed groups, called the Syrian National Army (SNA), assembled by Türkiye in 2016 and composed mainly of former Free Syrian Army (FSA) fighters from anti-government groups, operated with military aid from Türkiye, which provided arms, intelligence, training, logistics, and air support.¹² Since 2016, Türkiye has conducted military operations and invaded the regions under the Kurdish Democratic Union Party (PYD).¹³ On 9 October 2019, Türkiye launched one of its main operations, ‘Peace Spring’, following the United States (US) troops’ withdrawal, to remove the presence of the Kurdish-led SDF from the border, without the consent of the Syrian government, which resulted in a military occupation of part of Syrian territory.¹⁴ Clashes have persisted even after Assad’s fall. However, these are expected to decrease due to the agreement between the SDF and the new government led mainly by former HTS members, as well as the SDF’s incorporation into the Syrian army.¹⁵

An additional aspect of Syria’s fragmentation is the Israeli occupation. Israel has occupied the Golan Heights and Mount Hermon since 1967. The United Nations Security Council (UNSC) created a buffer zone with the presence of the UN Disengagement Observer Force (UNDOF).¹⁶ In 1981, Israel imposed its jurisdiction on the occupied territory, with the application of Israeli law, which was contested as null and void by the UNSC Resolution 497 (1981) and qualified as illegal by the UN General Assembly (UNGA) Resolution A/RES/70/91 (2015).¹⁷

As a consequence of the aforementioned armed conflicts, the Assad regime, supported by Russia and Iran, controlled seventy percent of the territory, shortly prior to its fall on 8 December 2024. The remaining thirty per cent was divided among the SDF

⁷ Bagheri (n 6).

⁸ See <www.inherentresolve.mil>.

⁹ Geneva Academy (n 2); The SDF were made up of eight militias, among which were the Kurdish People’s Protection Units (YPG), the Women’s Protection Units (YPJ), Arab, Turkmens, Assyrians, and Armenians.

¹⁰ *ibid.*

¹¹ *ibid.*

¹² *ibid.*

¹³ Council of Foreign Relations Editors (n 3).

¹⁴ Geneva Academy (n 2); BBC, ‘Turkey’s Syria offensive explained in four maps’ (London 14 October 2019) [link](#); since 2016, With Türkiye’s first military operation - ‘Euphrates Shield’ (2016-2017) - Türkiye fought against both the Islamic State and Kurdish People’s Protection Units (YPG), which Türkiye considers affiliates of the PKK. Its second operation, ‘Olive Branch’, took place in March 2018 and was directed against the Kurdish canton of Afrin; Branislav Stanicek, ‘Turkey’s military operation in Syria and its impact on relations with the EU’ (European Parliamentary Research Service PE 642.284 – November 2019) [link](#).

¹⁵ Geneva Academy (n 2).

¹⁶ UNSC Res 350 (31 May 1974) S/RES/350 [link](#); on 31 May 1974, the two states signed the ‘Separation of Forces Agreement between Israel and Syria’ [link](#).

¹⁷ UNSC Res 497 (31 December 1981) S/RES/497 [link](#); UNGA Res 70/91 (9 December 2015) A/RES/70/91 [link](#).

in the north-east, Turkish forces and their affiliates in the north, HTS in Idlib province and the Israeli occupation in the Golan Heights and Mount Hermon.¹⁸

New Syria, old violence. The new Syrian leadership, armed conflicts and human rights violations after the fall of Assad.

By the end of 2024, an offensive launched by HTS and other opposition groups broke out and reached Damascus on 8 December.¹⁹ Thousands of political prisoners were freed by the rebels, Syrians celebrated, while Assad had fled to Moscow.²⁰ The security apparatus collapsed, and the Assad regime was no longer supported by either Iranian militias, weakened by the ground invasion and the aerial campaign against Hezbollah in Lebanon, nor by Russia, with its forces concentrated in Ukraine.²¹ HTS now controls the largest part of Syria and leads the new government.²² On 10 December, HTS announced the establishment of the transitional government.²³ The new authorities also announced that the transitional government would be replaced in March, granting representation to the Syrian people ‘as much as possible’.²⁴ On 29 January 2025, a ‘Revolution Victory Conference’ was held, and Aḥmad Ḥusayn al-Shara (former Abu Muḥammad al-Jawlani), HTS leader, was proclaimed interim president.²⁵ On the same day, the dissolution of the former army and security agencies was announced, and many armed groups agreed to be integrated into a new army under the Ministry of Defence, including HTS and SNA.²⁶

On 25 February 2025, the one-day National Dialogue conference resulted in a non-binding declaration on Syrian unity, sovereignty, human rights, and inclusive participation; these rights were confirmed on 13 March 2025 when al-Sharaa issued a Constitutional Declaration. This incorporated international human rights treaties and affirmed Syria’s unity despite cultural differences, judicial independence, and protection of private property.²⁷ On 29 March 2025, the president declared a new government; key ministers (defence, interior, foreign affairs) were retained by HTS leaders.²⁸ The legislature (People’s Assembly) was appointed: one-third by the president, and the

¹⁸ Geneva Academy (n 2); Katharine Fortin, ‘Exploring the Civilian and Political Institutions of Armed Non-State Actors under Ihl in an Age of Rebel Governance’ in Katharine Fortin and Ezequiel Heffes (eds), *Armed Groups and International Law* (Edward Elgar Publishing 2023) 142-143.

¹⁹ Council of Foreign Relations Editors (n 3).

²⁰ William Christou and Bethan McKernan, ‘Syrians celebrate fall of Bashar al-Assad after five decades of dynastic rule’ (The Guardian London 8 December 2024) [link](#).

²¹ Center for Preventive Action, ‘Conflict in Syria’ (Global Conflict Tracker Updated 18 February 2026) [link](#); see also Souhail Belhadj Klaz, ‘The Collapse of the Syrian Regime or How the Intelligence Services Disintegrated the Army’ (Geneva Graduate Institute News 16 December 2024) [link](#).

²² Loft and Mills (n 2) 20 [link](#).

²³ *ibid* 60

²⁴ Foreign Minister Asaad al-Shaibani, see AL-Monitor, ‘Syria to have new government on March 1: foreign minister’ (12 February 2025) [link](#).

²⁵ Independent International Commission of Inquiry on the Syrian Arab Republic ‘Violations against civilians in the coastal and western central regions of the Syrian Arab Republic (January–March 2025)’ (11 August 2025) A/HRC/59/CRP.4 para 10 [link](#); al-Shara fought in Iraq; he was the leader of Jabhat Al-Nusra, affiliated with al-Qaeda, and he later founded HTS becoming its leader, Mackenzie Holtz, ‘Examining Extremism: Hayat Tahrir Al-Sham (HTS)’ (CSIS 3 August 2023) [link](#).

²⁶ Independent International Commission of Inquiry on the Syrian Arab Republic ‘Violations against civilians in the coastal and western central regions (n 25) paras 19-20.

²⁷ *ibid* paras 11-12; see also Loft and Mills (n 2) 60-63.

²⁸ Loft and Mills (n 2) 60-63.

remaining members by a province-based electoral colleges, with no direct popular vote.²⁹ Power is concentrated in the president, who can also veto laws, yet the assembly can override it with a two-thirds vote.³⁰

Despite the steps taken by the new leadership, concerns persist about the future of Syria due to HTS's origin in Al-Qaeda,³¹ and the past violence of the armed group in Idlib,³² the severe economic crisis,³³ and the ongoing presence of foreign powers and militias within the territory.³⁴ The situation in Syria is, in fact, far from stable.

Immediately after the fall of the Assad regime, Israel launched aerial and land attacks into and beyond a demilitarised area, allegedly justified by generic security interests.³⁵ There are reports of Israeli forces targeting civilians,³⁶ seizures, house demolitions, and forced displacement, along with the unlawful transfer of Syrian detainees to Israel.³⁷ Despite those attacks, Syria and Israel are dialoguing. On 6 January 2026, they released a joint statement on the institution of a 'joint fusion mechanism' under the supervision of the US and affirmed their commitment to 'lasting security and stability arrangements'.³⁸

After the fall of Assad, the SDF remained in control of the northeast region, rich in oil, and of a few territories near Aleppo.³⁹ In March 2025, HTS and SDF agreed on a memorandum providing a ceasefire, the integration of the SDF into the national army, and the central government's control of the northeast region, while the new government recognises the Kurds as a component of Syrian society, their citizenship and their representation and participation in the political process.⁴⁰ Amid the uncertainty, violence

²⁹ Deborah Cole and agencies, 'Syria holds first elections since fall of Bashar al-Assad' (The Guardian London 5 October 2025) [link](#); Lorraine Mallinder, 'Syria shares results of parliamentary election amid inclusivity concerns' (Al Jazeera Doha 6 October 2025) [link](#); Syrian Center for Justice and Accountability and others, 'Joint Position Paper on the Progress of the Transitional Process in Syria: A Letter to the Damascus Dialogue Day Conference' (14 November 2025) [link](#).

³⁰ Loft and Mills (n 2) 60-63; Syrian Center for Justice and Accountability and others (n 29).

³¹ Holtz, (n 25).

³² Where unlawful detention, torture and violations of freedom of religion were reported; Loft and Mills (n 2) 31; see also Hanane Sallam and Muaz Al Abdullah, 'Actor Profile: Hayat Tahrir al-Sham (HTS)' (ACLED Report 26 July 2023) [link](#); Geneva Academy (n 2).

³³ Joseph Daher, 'Challenges for Syria's Economic Recovery and Reconstruction Process' (ISPI 18 April 2025) [link](#).

³⁴ Council of Foreign Relations Editors (n 3). On the foreign fighters incorporated in the new army, see Timour Azhari and Suleiman Al-Khalidi, 'Exclusive: US gives nod to Syria to bring foreign jihadist ex-rebels into army' (Reuters London 2 June 2025) [link](#).

³⁵ Mick Krever, 'Israel strikes Syria 480 times and seizes territory as Netanyahu pledges to change face of the Middle East' (CNN Atlanta 11 December 2024) [link](#); see also Center for Preventive Action, 'Conflict in Syria' (Global Conflict Tracker Updated 18 February 2026) [link](#). See, among the last UNGA Resolutions on Israeli failure to comply with SC Res 497(1981) and the inadmissibility of acquisition of territory by force, UNGA Res 80/73 (2 December 2025) A/RES/80/73 [link](#); UNGA Res 80/82 (8 December 2025) A/RES/80/82 [link](#). The new authorities denounced Israeli actions through several letters to the Secretary General and the UNSC, see, for example, Syria letters (12 February 2025) A/79/795 S/2025/96 [link](#); Syria letters (3 March 2025) A/79/806 S/2025/120 [link](#); Syria letters (7 April 2025) A/79/861 S/2025/216 [link](#); Syria letters (16 July 2025) A/79/973 S/2025/470 [link](#).

³⁶ Geneva Academy (n 2).

³⁷ Human Rights Watch, 'Syria: Israel Forcibly Displaces Villagers in Occupied South' (17 September 2025) [link](#).

³⁸ Governments of the United States of America, the State of Israel and the Syrian Arab Republic 'Joint Statement on the Trilateral Meeting Between the Governments of the United States of America, the State of Israel, and the Syrian Arab Republic' (6 January 2026) [link](#).

³⁹ Ellen Clarke and Emile Hokayem, 'Ceasefire in Syria: a challenging outlook' (IISS 18 February 2026) [link](#).

⁴⁰ William Christou, 'Syrian government reaches deal with Kurdish-led SDF to integrate north-east region' (The Guardian London 10 March 2025) [link](#); Wladimir van Wilgenburg, 'Facilitating the New SDF Agreement Is Key to Stabilizing Syria' (The Washington Institute for Near East Policy 2 April 2025) [link](#).

resurfaced between December 2025 and January 2026, with clashes between the new government forces and the SDF.⁴¹ With US mediation, the two sides reached a ceasefire in January.⁴² On 30 January 2026, the two parties signed a comprehensive agreement on SDF joining the Syrian army, the integration of the autonomous institution into those of Syria, and the return of the Kurds displaced. The implementation of the agreement also involved the transfer of control to Damascus over prisons and camps with suspected IS affiliates and their families, as well as control over the oil and gas fields.⁴³ Lastly, the Presidential Decree n 13, 16 January 2026, recognised the Kurds' identity, culture, and language.⁴⁴ The transfer of power was not immune from obstacles, as the vacuum created in the prisons with suspected IS affiliates led to escapes from the camps,⁴⁵ with concerns of many states.⁴⁶

In March 2025, tensions between affiliates of the transitional government and pro-Assad groups (PFGF) escalated into hostilities.⁴⁷ Reports of summary killings, arbitrary detentions and disappearances of members of the Alawi community started after the fall of the previous government and became open sectarian violence and mass killings in March 2025.⁴⁸ The large-scale violence was triggered by an attack by the PFGF against members of the general security and the Ministry of Defence forces in the Latakia Governorate.⁴⁹ During the March violence, interim government forces and private individuals targeted over 1500 civilians (men, women, and children). Public humiliations, dead bodies left in the streets for days, looting of houses, destruction of civilian property on a large scale and with a systematic character were reported.⁵⁰ It has been pointed out that a slow and ineffective transitional justice process may have fuelled violence against the Alawite community and private revenge.⁵¹ The interim government established a

⁴¹ Matteo Colombo and Mario Primavera, 'Siria: accordo con i curdi banco di prova per Damasco' (ISPI 4 February 2026) [link](#).

⁴² *ibid*; see also Clarke and Hokayem (n 39).

⁴³ Hafsa Khalil, 'Syrian government reaches deal with Kurdish-led forces' (BBC London 30 January 2026) [link](#).

⁴⁴ Al Jazeera, 'Syria decree grants Kurds new rights, formally recognising Kurdish language' (Doha 17 January 2026) [link](#); Zozan Alloush, 'What Future Awaits Syria's Kurds? A narrow space remains for dialogue between the SDF and the Syrian government to prevent the country from sliding into another cycle of terrorism and revenge' (Stimson Center 23 January 2026) [link](#).

⁴⁵ Nadeen Ebrahim, Charbel Mallo and Eyad Kourdi 'Syria reports 'mass escape' from detention camp holding ISIS-linked families amid reports thousands fled' (CNN Atlanta 25 February 2026) [link](#). The security of the camps raised concerns, and the US transferred 5700 of the suspected affiliates to Iraq, see Christopher M Blanchard, 'Syria: Transition and U.S. Policy' (Congressional Research Service Report 26 February 2026) [link](#).

⁴⁶ Blanchard (n 45). On the condition of the camps and on IHRL and IHL violations, see Fionnuala Ní Aoláin KC (Hons) and Anne Charbord, 'Repatriating Alleged ISIS-Linked Men from Northeast Syria: The Start of Judicial Responses to the Political Stalemate' (Just Security 16 February 2023) [link](#); Helen Duffy, 'De Facto Justice: Prosecution by Non-State Actors in Armed Conflict' in Katharine Fortin and Ezequiel Heffes (eds), *Armed Groups and International Law* (Edward Elgar Publishing 2023); OHCHR, 'Technical Visit to the Northeast of the Syrian Arab Republic; End of Mission Statement' (21 July 2023) [link](#); Amnesty International, 'Aftermath. Injustice, Torture and Death in Detention in North-East Syria' (2024) [link](#); Human Rights Watch, 'Northeast Syria: Camp Detainees Face Uncertain Future. Dire Conditions, Lagging Repatriations, US Funding Freeze Fuel Instability' (7 February 2025) [link](#).

⁴⁷ Independent International Commission of Inquiry on the Syrian Arab Republic 'Violations against civilians in the coastal and western central regions' (n 25) para 82.

⁴⁸ Human Rights Watch, "'Are you Alawi?'" Identity-Based Killings During Syria's Transition' (Report 23 September 2025) [link](#); Geneva Academy (n 2).

⁴⁹ Geneva Academy (n 2); Independent International Commission of Inquiry on the Syrian Arab Republic 'Violations against civilians in the coastal and western central regions' (n 25) para 49.

⁵⁰ Geneva Academy (n 2); Independent International Commission of Inquiry on the Syrian Arab Republic 'Violations against civilians in the coastal and western central regions' (n 25) paras 85 ff.

⁵¹ Geneva Academy, 'War WATCH: Episode 3 – Syria: The Search for Accountability After Assad' [link](#); Independent International Commission of Inquiry on the Syrian Arab Republic 'Violations against civilians in the

national Fact-Finding Committee; the findings were presented on 22 July 2025, and 298 suspects have been sent to prosecution.⁵² The acknowledgement of the crimes is a positive step; however, the new government has been criticised for a lack of transparency, particularly regarding the role of senior officials and commanders who failed to prevent and stop the violations.⁵³

In April, May, June and July 2025, violence escalated between members of security forces, affiliates with the interim government, Druze and Bedouin armed groups. At the end of April, the clashes allegedly started over an Islamophobic video falsely attributed to a Druze official, as confirmed by the Interior Ministry.⁵⁴ The violence was characterised by the killings of civilians and the destruction of civilian infrastructure.⁵⁵ In this scenario, Israel intervened with airstrikes in Damascus and in the surrounding area as a response to the violence directed against the Druze.⁵⁶ The Druze leaders and the government reached an agreement on 30 April 2025.⁵⁷

In July 2025, further violence was reported in Suweida. All factions were accused of summary executions. More than 1700 people were killed and 200.000 displaced.⁵⁸ Israel intervened against the interim government with air strikes.⁵⁹ Access was granted by the government to the Independent International Commission of Inquiry on the Syrian Arab Republic, which recently published its report that acknowledges three waves of violence in July 2025. The first (14-16 July) involved government forces and supporting tribal fighters against the Druze community.⁶⁰ In this wave of violence, the Druze community was targeted with murders, torture, sexual and gender based violence, abductions, arbitrary arrests, and attacks on civilian property.⁶¹ Government forces participated in, or failed to prevent, those violations.⁶² A ceasefire and the withdrawal of the government forces and tribal fighters were announced on 16 July 2025.⁶³ The second wave of violence started after the government withdrew and involved Bedouins attacked by Druze armed groups, who engaged in murders, torture, and arbitrary detention.⁶⁴ The third wave of violence (17-18 July) involved tribal fighters called from all over the country against the Druze community.⁶⁵ Again, murders, abductions, outrages upon

coastal and western central regions' (n 25) paras 38-39; Assad came from the Alawi Shia minority in a Sunni majority country, Council of Foreign Relation Editors (n 3).

⁵² Human Rights Watch, "'Are you Alawi?'" (n 48).

⁵³ *ibid.*

⁵⁴ William Christou, 'Deadly Syria clashes continue for second day outside Damascus' (The Guardian London 30 April 2025) [link](#).

⁵⁵ Geneva Academy (n 2).

⁵⁶ Independent International Commission of Inquiry on the Syrian Arab Republic 'International Human Rights Law and International Humanitarian Law violations committed during the July 2025 violence in Suwayda, Syria' (March 2026) A/HRC/61/CRP.7 27 para 22 [link](#); see also William Christou, 'Deadly Syria' (n 54); Loft and Mills (n 2) 26.

⁵⁷ Independent International Commission of Inquiry on the Syrian Arab Republic 'International Human Rights Law and International Humanitarian Law violations committed during the July 2025 violence in Suwayda' (n 56) para 24.

⁵⁸ *ibid* para 47.

⁵⁹ *ibid* para 33, 36.

⁶⁰ *ibid* para 29 ff.

⁶¹ *ibid.*

⁶² *ibid* para 37.

⁶³ *ibid* para 38.

⁶⁴ *Ibid* para 41.

⁶⁵ *Ibid* para 42 ff.

personal dignity, looting and burning homes were recorded.⁶⁶ From the 16th to the 19th of July, President al-Shara condemned the violence and affirmed that, despite some groups of outlaw Druze, the Druze community is a fundamental pillar of Syria.⁶⁷ On 31 July 2025, the government appointed an investigation committee.⁶⁸ In August, the Druze armed groups formed the 'National Guard' to coordinate their defence, which controls central Suwayda and a 'Supreme Legal Committee' for the administrative governance; the national investigation commission has not been able to enter Suwayda.⁶⁹

Lastly, the Islamic State is still active, yet without territorial control.⁷⁰ There are concerns that the group could exploit the fragile transition, the security vacuum in the SDF prisons and camps and that stockpiles and advanced weapons could fall into its hands.⁷¹ The new government clearly stated that it is going to fight ISIS, and it joined the CJTF-OIR.⁷²

The new Syrian government declared its commitment to seek accountability for human rights violations.⁷³ On 17 May 2025, Decree n 20 introduced the National Commission for Transitional Justice (NCTJ) and the National Commission for Missing Persons.⁷⁴ However, the National Commission for Transitional Justice is limited to violations committed by the Assad government.⁷⁵ This selective justice has been heavily criticised as it contributes to creating a sense of impunity and a desire for revenge, undermining stability.⁷⁶ There is a strong contrast between the encouraging words of the new leader and the sectarian violence that continues spreading on the ground. Despite that negative evidence, the international community is strongly supporting the Syrian transition.

⁶⁶ Ibid para 42 ff.

⁶⁷ Ibid para 47.

⁶⁸ Tala Ramadan, 'Syria detains defence, interior ministry members suspected of Sweida violence' (Reuters London 3 September 2025) [link](#).

⁶⁹ Independent International Commission of Inquiry on the Syrian Arab Republic 'International Human Rights Law and International Humanitarian Law violations committed during the July 2025 violence in Suwayda' (n 56) paras 53-54, 57.

⁷⁰ Loft and Mills (n 2) 22; see also Masood Al Hakari, 'Without a Caliphate, But Far from Defeated: Why Da'esh/ISIS Remains a Threat in Syria in 2025' (PRIF blog 7 April 2025) [link](#); On 22 June 2025, Isis carried out a suicide attack against St Elias church, resulting in twenty-two civilians dead and sixty injured, see Geneva Academy (n 2).

⁷¹ Geneva Academy (n 2); Geneva Academy, 'War WATCH: Episode 3' (n 51); UNSC 'Twentieth report of the Secretary-General on the threat posed by ISIL (Da'esh) to international peace and security and the range of United Nations efforts in support of Member States in countering the threat' (31 January 2025) S/2025/72 paras 3-4,6 [link](#); UNSC Meeting records (22 January 2026) S/PV.10094 [link](#).

⁷² UNSC 'Twenty-second report of the Secretary-General on the threat posed by ISIL (Da'esh) to international peace and security and the range of United Nations efforts in support of Member States in countering the threat' (2 February 2026) S/2026/57 para 10 [link](#); see also Al Hakari (n 70).

⁷³ Bethan McKernan, 'No pardons for prison torturers, says Syrian rebel leader' (The Guardian London 11 December 2024) [link](#); Syrian Arab News Agency, 'Speech by President of the Syrian Arab Republic on the recent developments in the Syrian coast' (Syrian Arab News Agency Damascus 10 March 2025) [link](#).

⁷⁴ Loft and Mills (n 2) 66.

⁷⁵ *ibid*; Syrian Center for Justice and Accountability and others (n 29); see also The New Arab, 'HTS-led coalition announces general amnesty for Assad soldiers' (London 9 December 2024) [link](#).

⁷⁶ Syrian Center for Justice and Accountability and others (n 29); see also Michelle Burgis-Kasthala, 'A moment for accountability? Syria and the pursuit of entrepreneurial justice after Assad' (EJIL:Talk! 16 December 2024) [link](#).

The international community's reaction to the new Syrian government

The new Syrian transitional government immediately engaged with many states and sought access to UN fora. Interestingly, the international community reacted very differently in the Syrian case compared to the Taliban case, adding another intriguing and inconsistent example of state practice in government recognition and prompting reflection on the possible influence of the UNSC and UNGA in this matter.

The US reaction is emblematic of this enthusiasm for the new Syria. They also played an important role in the UNSC, where they championed Resolution 2799(2025) for the delisting of al-Sharaa. The Trump administration rapidly engaged with the transitional government, even though its support has been described as conditional.⁷⁷ Trump met with al-Sharaa three times: first in May 2025 in Saudi Arabia, where he announced the lifting of sanctions on Syria;⁷⁸ then at the UN General Assembly; and, lastly, in November at the historic meeting at the White House.⁷⁹ The US Ambassador to Türkiye, Tom Barrack, was appointed as US Special Envoy to Syria. In May 2025, Barrack and other officials raised the flag at the US embassy in Damascus after thirteen years, even though the embassy remains closed, while Mohammad Qanatari was nominated chargé d'affaires for Syria in Washington.⁸⁰ What emerges is a strong appreciation by Trump for the Syrian interim government and, in particular, its president.⁸¹ The language used by the US predominantly refers to peace, stability, and the fight against terrorism, with fewer references to human rights and international law.⁸² In the first meeting, Trump urged al-Sharaa to '1. Sign onto the Abraham Accords with Israel 2. Tell all foreign terrorists to leave Syria 3. Deport Palestinian terrorists 4. Help the United States to prevent the resurgence of ISIS 5. Assume responsibility for ISIS detention centers in Northeast Syria', making, thus clear, the US priorities.⁸³ The episodes of violence involving the Syrian forces attracted some attention in the US. After the March 2025 violence against the Alawites, Marco Rubio 'condemn[ed] the radical Islamist terrorists, including foreign jihadis' stressing that 'The United States st[ood] with Syria's religious and ethnic minorities, including its Christian, Druze, Alawite, and Kurdish communities', lastly he stated that 'Syria's interim authorities must hold the perpetrators of these massacres (...) accountable'.⁸⁴ After the violence spread in July 2025, Marco Rubio asked to end the violence against civilians and pointed out that 'If

⁷⁷ Blanchard (n 45); on 10 December 2024, with the previous US administration, the (former) United Nations Special Envoy for Syria, Pedersen, stated that the offensive of the opposition groups that led to the fall of the regime came with both risks and opportunities. He described the situation as a 'a patchwork of groups, who are coordinating well, for now, but they are not fully or formally united'. The special envoy highlighted the positive statements by HTS on inclusivity which is essential for the transition, Geir O Pedersen (Geneva 10 December 2024) [link](#).

⁷⁸ The Guardian, 'Trump praises Syrian leader as "attractive, tough guy"' – video 9 (The Guardian London 14 May 2025) [link](#); Neil Quilliam, 'The meeting of al-Sharaa and Trump has shifted the balance of power in the Middle East' (Chatham House 16 May 2025) [link](#).

⁷⁹ Francesco Petronella, 'Syria, a (Former) Jihadist in Washington: What to Know about the Trump–Al-Sharaa Meeting' (ISPI 11 November 2025) [link](#).

⁸⁰ Blanchard (n 45).

⁸¹ The Guardian, 'Trump praises Syrian leader as 'attractive, tough guy' – video 9 (The Guardian London 14 May 2025) [link](#); Steve Holland and Matt Spetalnick, 'Trump vows to do everything he can to help Syria after landmark talks with Sharaa' (Reuters London 11 November 2025) [link](#).

⁸² See, for instance, The White House, Fact Sheet: President Donald J. Trump Provides for the Revocation of Syria Sanctions (30 June 2025) [link](#).

⁸³ Karoline Leavitt, X Post (14 May 2025) [link](#).

⁸⁴ Secretary of State, The Escalation of Fighting and Civilian Deaths in Syria (Press Statement 9 March 2025) [link](#).

authorities in Damascus want to preserve any chance of achieving a unified, inclusive and peaceful Syria free of ISIS (...) they must help end this calamity' and 'they must hold accountable and bring to justice anyone guilty of atrocities including those in their own ranks'.⁸⁵ These condemnations did not negatively impact the rapid lifting of US sanctions. The US have designated Syria as a 'sponsor of terrorism' since 1979 and adopted sanctions on the state, entities and individuals.⁸⁶ The sanctions waiver and lifting began on 6 January 2025, with General Lince 24, and continued until 18 December 2025, when the Congress repealed the Caesar Syria Civilian Protection Act.⁸⁷ A landmark of this process is Executive Order 14312, 30 June 2025, which officially changed policy due to the 'positive actions taken by the new Syrian government under President Ahmed al-Sharaa' and included the removal of sanctions on Syria, the relaxation of export controls, and other restrictions.⁸⁸ In the executive order, the new authorities are referred to as the Syrian government. In response to the US requests, the new Syrian authorities are making efforts to meet US priorities, and noticeable progress can be observed, such as participation in the Global Coalition to Defeat ISIS and the creation of a dedicated communication channel with Israel.⁸⁹

Russia was a strong ally of the previous government, and it is currently hosting the former President Assad, yet it is at the same time normalising its relations with Damascus. Al-Sharaa, in its first meeting with Putin in Moscow, declared that Syria will honour all past agreements with Russia, while Putin welcomed the parliamentary elections in Syria as a way to consolidate society.⁹⁰ After the March violent events and those against the Druze community, Russia appeared particularly sceptical and affirmed that 'The country continues to face challenges in virtually all areas, from difficulties in creating a new system of Government to a severe socioeconomic and humanitarian crisis. We are convinced that (...) it is imperative to unite Syrian society and ensure national reconciliation. (...) [T]his will determine the future of Syrian statehood, which remains extremely fragile, especially in the face of ethnic and religious strife'.⁹¹ However, during the subsequent visit in November 2025, Putin expressed his support for al-Sharaa's efforts

⁸⁵ Jon Donnison, Jaroslav Lukiv and Amy Walker, 'Syria struggles to quell deadly Bedouin-Druze clashes in south' (BBC London 20 July 2025) [link](#).

⁸⁶ Blanchard (n 45).

⁸⁷ OFAC GL 24 'Authorizing Transactions with Governing Institutions in Syria and Certain Transactions Related to Energy and Personal Remittances' (6 January 2025) [link](#); US Department of the Treasury 'Treasury Issues Immediate Sanctions Relief for Syria' (Press Releases 23 May 2025) [link](#); OFAC GL 25 'Authorizing Transactions Prohibited by the Syrian Sanctions Regulations or Involving Certain Blocked Persons' (23 May 2025) [link](#); 'Marco Rubio secretary of State, Providing Sanctions Relief for the Syrian People' (Press Statement 23 May 2025) [link](#); OFAC Federal Register / Vol 90 No 163 (26 August 2025) Rules and Regulations 41505 [link](#); BIS 15 CFR Parts 736, 740, 746 [Docket No 250827-0147] RIN 0694-AK28 Federal Register / Vol 90 No 167 (2 September 2025) Rules and Regulations 42315 [link](#); Sec 8363 'Repeal of Caesar Syria Civilian Protection Act 2019' Public Law 119-60 (18 December 2025) [link](#).

⁸⁸ Executive Order 14312 (30 June 2025) Federal Register / Vol 90 No 126 (3 July 2025) Presidential Documents 29395 [link](#).

⁸⁹ Office of the spokesperson 'Secretary Rubio's Meeting with Syrian Foreign Minister al-Shaibani' (14 February 2026) [link](#); Office of the Spokesperson 'Joint Statement on the Global Coalition to Defeat ISIS Meeting on Iraq and Syria' (9 February 2026) [link](#); Office of the Spokesperson 'Joint Statement on the Trilateral Meeting Between the Governments of the United States of America, the State of Israel' (6 January 2026) [link](#).

⁹⁰ Stephen Quillen and News Agencies, 'Syria seeks to 'redefine' Russia ties, al-Sharaa tells Putin in Moscow' (Al Jazeera Doha 15 October 2025) [link](#).

⁹¹ UNSC Meeting Records (21 August 2025) S/PV.9983 [link](#).

to stabilise and restore Syria's territorial integrity.⁹² The two leaders discussed the Russian presence in Syria, while there has still been no response to the al-Sharaa's request for Assad's extradition.⁹³

China's main concern is the rise of extremism and terrorism, especially after the new authority has decided to incorporate foreign fighters in the army, mainly Uyghurs from China, to avoid the risk of their association with other armed groups, such as ISIS.⁹⁴ In November 2025, the Syrian foreign minister was hosted in China to strengthen bilateral relations, despite China's past support for Assad. This visit followed previous visits by Chinese officials to Damascus.⁹⁵

The ministers and representatives of the European Union and, among the European states, France, Germany, Greece, Italy and Spain but also Bahrain, Canada, Egypt, Iraq, Japan, Jordan, Kuwait, Lebanon, Oman, Qatar, Saudi Arabia, Türkiye, the United Arab Emirates and the United Kingdom (UK), on 13 February 2025, in Paris, expressed their wish to work with Syria to 'Ensure the success of the post-Assad transition', yet delineating a specific framework of the political process: Syrian-led and Syrian-owned, in the spirit of the fundamental principles of Security Council Resolution 2254 (2015).⁹⁶ Through this statement, the participants show a willingness to engage with Syria and, simultaneously, recognise the role of the Syrian authorities as Syria's representatives.

In December 2024, Türkiye's embassy reopened in Damascus after twelve years; the Turkish Foreign Minister called for an inclusive government and 'a terror-free Syria, where minorities are not mistreated'.⁹⁷ In August 2025, Türkiye and Syria signed a security memorandum to improve Syria's defence capabilities.⁹⁸ In December 2025, the state bank Ziraat proposed to operate in Syria.⁹⁹

Just a few days after the fall of Assad, Jordan, Saudi Arabia, Iraq, Lebanon, Egypt, the UAE, Bahrain and Qatar met to support the Syrian transition, stressed the necessity of representation in the Syrian government of all political and social forces and called for avoiding any ethnic, sectarian or religious discrimination. These countries also called for the support of the UN.¹⁰⁰ They supported the Syrian political process, called for a unified army under the Ministry of Defence, and advocated lifting sanctions to help the Syrian economy.¹⁰¹

⁹² Faisal Ali and News Agencies, 'Al-Sharaa meets Putin as Russia seeks to secure military bases in Syria' (Al Jazeera Doha 28 January 2026) [link](#).

⁹³ *ibid*; Blanchard (n 45).

⁹⁴ Timour Azhari and Suleiman Al-Khalidi, 'Exclusive: US gives nod to Syria to bring foreign jihadist ex-rebels into army' (Reuters London 2 June 2025) [link](#).

⁹⁵ The New Arab, 'Syria's foreign minister begins first official visit to China' (London 16 November 2025) [link](#).

⁹⁶ Paris Conference on Syria - Joint statement (13 February 2025) [link](#).

⁹⁷ Orestes Georgiou Daniel, 'Turkey reopens its embassy in Syria for the first time in 12 years' (Euro News Brussels 14 December 2024) [link](#).

⁹⁸ Foundation for Defense of Democracies, Turkey Signs Military Accord With Syrian government (14 August 2025) [link](#).

⁹⁹ Ebru Tuncay, 'Exclusive: Turkey's Ziraat proposed launching banking ops in Syria, CEO says' (Reuters London 31 December 2025) [link](#).

¹⁰⁰ Al Jazeera, 'Eight Arab countries vow to support 'peaceful transition process' in Syria' (Doha December 2024) [link](#).

¹⁰¹ Kuwait letter (17 March 2025) S/2025/169 [link](#); Kuwait letter (10 June 2025) S/2025/375 [link](#).

In September 2025, Jordan and the US reaffirmed their support for the new government after the violence in Suwayda and promoted with the Syrian government a road map of actions to stop and prevent violations.¹⁰²

The UK was initially sceptical of the new Syrian authorities. The foreign secretary explained the early contact with HTS in December 2024 with the hopes that Syria will have ‘a representative government, an inclusive government’, ‘chemical weapons stockpiles secured, and not used’, and ‘not continuing violence’.¹⁰³ On 9 December 2024, the Secretary of State for Foreign, Commonwealth and Development Affairs, Lammy, made clear UK priorities: ‘protecting all civilians, including, of course, minorities (...) The second priority is securing an inclusive, negotiated political settlement (...) The final priority is preventing escalation into the wider region’.¹⁰⁴ After the coastal violence in March 2025, the Under Secretary of State, Falconer, declared that ‘anyone seeking a role in governing Syria should demonstrate a commitment to the protection of human rights, unfettered access for humanitarian aid and the safe destruction of chemical weapons stockpiles, and combat terrorism and extremism’.¹⁰⁵ On 31 March 2026, al-Sharaa visited the UK for the first time and met the UK Prime Minister Starmer, another sign of Syria’s attempt to rebuild trust and cooperation, as already shown by the reopening of the Syrian embassy in London after 13 years. The Prime Minister welcomed Syrian collaboration on counterterrorism and hoped to make progress on the return of Syrian refugees.¹⁰⁶

Looking at the European Union, there are some recurrent recommendations in the statements, such as respect for international human rights law (IHRL) and humanitarian law (IHL), the inclusiveness of the political process, in the spirit of UNSC Resolution 2254 in accordance with the will of the Syrians, transitional justice and reconciliation, economic support for Syria, its independence, sovereignty and territorial integrity, and the (voluntary) return of refugees when security conditions are met.¹⁰⁷ The suspension and lifting of sanctions are used to further engage with Syria in support of an inclusive transition, with a gradual approach based on the situation on the ground.¹⁰⁸ After the March violent events, the EU condemned the attacks from the pro-Assad militia and the crimes committed against civilians, allegedly by affiliates with the security forces of the

¹⁰² Jordan, Syrian Arab Republic and United States letters (17 September 2025) A/80/414 S/2025/586 [link](#).

¹⁰³ Kathryn Armstrong, ‘UK diplomats meet rebel leader in Damascus’ (BBC London 17 December 2024) [link](#).

¹⁰⁴ The Secretary of State for Foreign, Commonwealth and Development Affairs, ‘Syria Volume 758: debated on Monday 9 December 2024’ (UK Parliament Column 693) [link](#).

¹⁰⁵ The Parliamentary Under-Secretary of State for Foreign, Commonwealth and Development Affairs, ‘Syria Volume 763: debated on Monday 10 March 2025’ (UK Parliament Column 664) [link](#). In relation to the attacks on the Druze, see government response, ‘UK statement on attacks against the Druze community in Syria’ (3 May 2025) [link](#).

¹⁰⁶ Gov UK ‘PM meeting with President Ahmed al-Sharaa of Syria: 31 March 2026’ (Press release 31 March 2026) [link](#); The New Arab, ‘Sharaa meets Starmer in first UK visit as Syria seeks stronger European ties’ (London 31 March 2026) [link](#).

¹⁰⁷ Council of the EU Press release (9 December 2024) [link](#); European Council Statements and remarks (19 December 2024) [link](#); International ministerial meetings Statements and remarks (18 March 2025) [link](#); Council of the EU (23 June 2025) 10688/25 [link](#); European Council Conclusions (26 June 2025) [link](#); Council of the EU Statements and remarks (24 July 2025) [link](#); European Council Conclusions (18 December 2025) [link](#); European Council Statements and remarks (9 January 2026) [link](#).

¹⁰⁸ Council Decision (CFSP) 2025/1095 of 27 May 2025 OJ L 2025/1094; Council Decision (CFSP) 2025/1096 of 27 May 2025 OJ L 2025/1096; Council Implementing Regulation (EU) 2025/1094 of 27 May 2025 OJ L 2025/1094; Council Regulation (EU) 2025/1098 of 27 May 2025 OJ L 2025/1098; Council of the EU (19 February 2025) 6227/25 ADD 1 [link](#); Council of the EU Statements and remarks (20 May 2025) [link](#); Council of the EU Press release (28 May 2025) [link](#); Maggie Michael, ‘Syrian forces massacred 1,500 Alawites. The chain of command led to Damascus’ (Reuters London 30 June 2025) [link](#).

transitional authorities. As a pattern used by the EU, the statements firstly list the positive steps taken by the new transitional government, then they call for investigations, prosecutions, and measures to prevent further violence, alongside respect for IHRL and IHL. Lastly, as a reminder, they emphasise that the suspension of the restrictive measures is ‘part of a gradual, reversible approach’,¹⁰⁹ thus using sanctions as a possible lever for broader respect for international law. The EU made clear that it is ‘ready to engage with the transitional government in regional and multilateral fora, including to promote effective multilateralism and a rules-based international order with the United Nations at its core’, and it calls on the international community to intensify financial and political support.¹¹⁰ Concerns grew after new episodes of violence began in April 2025 and continued until July 2025, as the Union’s diplomatic language shifted toward imperatives and stressed the urgency of effective measures.¹¹¹

At the UN level, the engagement with the new Syrian government was swift and resulted in the delisting of HTS and its leader as terrorists.

On 19 December 2024, the UNGA referred to counter terrorism operations against (among others) HTS for their continued gross, systematic and widespread abuses of human rights, including the rights of women and children, and violations of IHL.¹¹² On 24 September 2025, al-Sharaa was the first Syrian president to speak at the UN General Assembly in decades.¹¹³ On 22 December 2025, the General Assembly ‘Affirm[ed] support for the Syrian people in their pursuit of a peaceful, representative and comprehensive political process, in line with the spirit of Security Council resolution 2254 (2015)’ and welcomed the parliamentary elections, the establishment of a National Commission on Transitional Justice and the Constitutional Declaration signed in March 2025 and encouraged the cooperation between the Syrian government and the UN.¹¹⁴ The resolution is similar to the EU statements, focusing on respect for human rights, inclusivity, the fight against impunity, and reconciliation.¹¹⁵ The new Syrian authorities seem to be considered the government of Syria, despite the fact that just one year before, they were labelled as a terrorist organisation.

Looking at the SC, its priority is to stabilise the country through an inclusive political process, leaving behind years of conflict and destruction. On 17 December 2024, the Council president called for the implementation of an ‘inclusive and Syrian-led and Syrian-owned political process based on the key principles listed in resolution 2254 (2015)’. The SC reiterated the importance of the fight against terrorism and the obligation to respect IHRL and IHL.¹¹⁶ On 20 December 2024, the SC reaffirmed its readiness to

¹⁰⁹ Council of the EU Statements and remarks (11 March 2025) [link](#); see also European Council Conclusions (20 March 2025) [link](#); Council of the EU (23 June 2025) 10688/25 [link](#).

¹¹⁰ Council of the EU (23 June 2025) 10688/25 [link](#).

¹¹¹ Council of the EU Statements and remarks (24 July 2025) [link](#); EU External Action Statement (15 August 2025) [link](#).

¹¹² UNGA Res 79/185 (19 December 2024) A/RES/79/185 [link](#).

¹¹³ BBC, ‘Syrian leader addresses UN General Assembly for first time in almost 60 years’ (London 24 September 2025) [link](#). For the credentials of the new Syrian representatives, see UNGA ‘Report of the Credentials Committee’ (25 November 2025) A/80/547 [link](#); UNGA Res 80/114 (16 December 2025) A/RES/80/114 [link](#).

¹¹⁴ UNGA Res 80/224 (22 December 2025) A/RES/80/224 [link](#).

¹¹⁵ A similar approach was used by the Human Rights Council; see HRC Res 58/25 (4 April 2025) A/HRC/RES/58/25 [link](#).

¹¹⁶ UNSC Press Release (17 December 2024) SC/15943 [link](#). States within the UNSC meeting recalled the UNSC Resolution 2254 (2015); see UNSC Meeting records (17 December 2024) S/PV.9817 [link](#); interestingly, Japan

consider listing individuals, groups, undertakings, and entities providing support to HTS.¹¹⁷ The same formula was used by the SC in June.¹¹⁸ On 14 March 2025, the President of the SC condemned the violence against the Alawite community and asked the interim authorities to protect all Syrians, regardless of ethnicity or religion. The President welcomed the authorities' public condemnation of the events and took note of the establishment of an independent committee to investigate the violence against civilians. The President recalled the necessity of a Syrian-led political process and an inclusive and non-sectarian government, as provided in Resolution 2254 (2015), and expressed concerns over the threat posed by foreign terrorist fighters.¹¹⁹ On 30 June 2025, the Thirty-sixth report of the Analytical Support and Sanctions Monitoring Team submitted pursuant to resolution 2734 (2024) concerning ISIL, Al-Qaida and associated individuals and entities called the new authorities as the interim government led by HTS and stated that 'no active ties between Al-Qaida and HTS were observed', yet 'Some Member States raised concerns that several HTS and aligned members, especially those in tactical roles or integrated into the new Syrian army, remained ideologically tied to Al-Qaida. Many tactical-level individuals hold more extreme views than the HTS leader and interim president, Ahmad al-Sharaa'.¹²⁰

On 10 August 2025, the SC expressed deep concerns about the events in Suwaida. The SC called for the respect of IHRL and IHL and urged the interim authorities to 'ensure credible, swift, transparent, impartial, and comprehensive investigations, in line with international standards', regardless of the affiliation of the perpetrators. The SC reaffirmed 'the importance of the UN's role in supporting Syria's political transition in line with the principles of resolution 2254 (2015)' and called 'for the implementation of an inclusive, Syrian-led and Syrian-owned political process (...) This political process should meet the legitimate aspirations of all Syrians, protect all of them and enable them to peacefully, independently and democratically determine their futures'.¹²¹ On 6 November 2025, Resolution 2799, taken under Chapter VII of the UNC, delisted Ahmed al-Sharaa and Anas Hasan Khattab from the ISIL and Al-Qaida sanctions list, welcoming the commitment of the new government to grant humanitarian access and to fight against terrorism, and, at the same time, expecting decisive measures to address foreign fighters, protection of human rights, transitional justice and elimination of the chemical weapons arsenal.¹²² In December 2025, a UNSC delegation visited Syria for the first time to meet Syrian officials and members of civil society.¹²³ At the 22 January 2026 meeting, many members raised concerns about the risk posed by the Islamic State, foreign fighters and the escapes from northeast camps. Differences emerged between states that openly support Syrian efforts, among them the US, and those that are more sceptical, namely

affirmed that even if 'it is premature to use concrete terms in relation to the de facto authorities, we take note that the current caretaker Government has expressed its will for a smooth and peaceful transfer of power'.

¹¹⁷ UNSC Res 2766 (20 December 2024) S/RES/2766 [link](#).

¹¹⁸ UNSC Res 2782 (30 June 2025) S/RES/2782 [link](#).

¹¹⁹ UNSC Statement (14 March 2025) S/PRST/2025/4 [link](#).

¹²⁰ UNSC Letter 'Thirty-sixth report of the Analytical Support and Sanctions Monitoring Team submitted pursuant to resolution 2734 (2024) concerning ISIL (Da'esh), Al-Qaida and associated individuals and entities' (24 July 2025) S/2025/482 [link](#).

¹²¹ UNSC Statement (10 August 2025) S/PRST/2025/6 [link](#).

¹²² UNSC Res 2799 (6 November 2025) S/RES/2799 [link](#). The resolution was sponsored by the US, see Thomas 'Tommy' Pigott, 'United States Leads Effort to Delist Syrian Leaders' (7 November 2025) [link](#).

¹²³ Mariamne Everett and AFP, 'UNSC delegation visits Syria on first trip a year after al-Assad's fall' (Al Jazeera Doha 4 December 2025) [link](#).

Russia and China.¹²⁴ On 27 February 2026, the UNSC Committee removed HTS from the ISIL and Al-Qaida Sanctions List.¹²⁵

Are the new authorities the recognised Syrian government?

Effectiveness is the main criterion for establishing the existence of a government; that is, the ability to exercise functions assigned to a government within the state territory, among them the maintenance of law and order.¹²⁶ In that sense, the new Syrian authorities are the government of Syria. The new authorities can be considered a new government under the effectiveness criterion.¹²⁷ Yet there has been no express recognition nor an express non-recognition of the new Syrian government.¹²⁸ In the case of Syria, the language used ('government', 'transitional government'), the reopening of embassies after more than a decade, the lifting of sanctions, along with bilateral memoranda and agreements, the active participation in international fora, the delisting as a terrorist organisation, and the welcome at the UNGA in a very short period can be considered implicit recognition.¹²⁹

Unlike other recent cases, where effective control over the territory was not seen as the main condition for recognition and legitimacy took precedence, such as the government led by Guaidò in Venezuela, which was recognised despite lacking effectiveness, and the Taliban in Afghanistan, which were not recognised even though they had effective control of the territory, the situation in Syria has shifted the focus to effectiveness, even though states have required certain conditions and priorities to be met. As seen in the previous paragraph, there are common priorities among the states, such as an inclusive political process, stabilisation, and the fight against terrorism, while respect for human rights is mainly requested by the European Union Member States, and it did not have a real impact on the engagement with the new Syrian authorities.¹³⁰

¹²⁴ UNSC Meeting records (22 January 2026) S/PV.10094 [link](#); see also UNSC Meeting records (10 March 2026) S/PV.10117 [link](#).

¹²⁵ Security Council Press release (27 February 2026) SC/16306 [link](#).

¹²⁶ ICRC 2016 Commentary to GC I, Article 2, para 234; Giovanni Distefano, *Fundamentals of Public International Law: A Sketch of International Legal Order* (Brill Nijhoff 2019) 116; see also Hans M Blix, *Contemporary Aspects of Recognition (Volume 130)* (Brill Nijhoff 1970) 642, for the existence of a government independence, stability and effective control are required.

¹²⁷ Geneva Academy (n 2).

¹²⁸ On the declaratory effect of the unilateral juristic act of recognition of government see, for instance, Distefano (n 126) 116; see also Great Britain c Costa Rica (Tinoco Case) arbitral award (18 October 1923) 381; Ti-Chiang Chen, *International Law of Recognition, with Special Reference to Practice in Great Britain and the United States* (Praeger 1951) 133; Robert Jennings and Arthur Watts, *Oppenheim's International Law* (9th ed Longman 2008) 130, 155-157; Andrew Clapham, *Brierly's Law of Nations: An Introduction to the Role of International Law in International Relations* (7th ed Oxford University Press 2012) 156-159; Federica Paddeu and Niko Pavlopoulos, 'Between Legitimacy and Control: The Taliban's Pursuit of Governmental Status' (Just Security 7 September 2021) [link](#); Ben Saul, "'Recognition" and the Taliban's International Legal Status' (ICCT 15 December 2021) [link](#).

¹²⁹ On implicit recognition see, for instance, Chen (n 128) 189; Blix (n 126) 600; Peter Malanczuk, *Akehurst's Modern Introduction to International Law* (Routledge 1997) 88; Malcolm N Shaw, *International Law* (9th ed Cambridge University Press 2021) 393-394; Saul (n 128); see also Anne Schuit, 'Recognition of Governments in International Law and the Recent Conflict in Libya' (2012) 14 International Community Law Review 381, 388; Scott R Anderson, 'History and the Recognition of the Taliban' (Lawfare 26 August 2021) [link](#); Paddeu Pavlopoulos (n 128); Seyfullah Hasar, 'Recognition of Governments and the Case of the Taliban' (2024) 23 Chinese Journal of International Law 73, 88-89; Kevin W Gray, 'Unrecognized Governments and the ICC Redux: Could Afghanistan Withdraw from the Rome Statute?' (EJIL:Talk! 1 August 2025) [link](#).

¹³⁰ Hasar (n 129) 98; Tess Bridgeman, 'A Dangerous Bet on Recognition in Venezuela' (Just Security 25 January 2019) [link](#); Tess Bridgeman and Ryan Goodman, 'Expert Background: Recognition and the Taliban' (Just Security 17 August 2021) [link](#). On effective control, see, for instance, Hersch Lauterpacht, 'Recognition of

What emerges is a decline in the importance of the legitimacy criterion, at least with respect to human rights, in favour of a more pragmatic approach based on stability and security.¹³¹ Positive actions by the authorities, aligned with the conditions set by the international community, were often welcomed even when incomplete or partial. Meanwhile, violations of human rights and humanitarian law, despite condemnation, did not have consequences on the lifting of sanctions or affect bilateral and multilateral relations with Syria.

In conclusion, in just one year, HTS, designated as a terrorist organisation by the UN, has become a recognised authority operating in all international fora, successfully securing the lifting of sanctions from the US, the UK, and the EU. This achievement was made possible through US sponsorship within the UNSC, with no opposition from China or Russia, and through concrete measures implemented by the Syrian authorities to align with the priorities of third states, chiefly the fight against terrorism.

Aprile 2026

Governments: II. III. The Legal Nature of Recognition and the Procedure of Recognition' (1946) 46 Columbia Law Review 37, 65; Malanczuk (n 129) 82; Jennings and Watts (n 128) 151; Jochen A Frowein, 'Recognition' (MPEPIL December 2010) [link](#); M J Peterson, 'Chapter 16 Recognition of Governments' in Gëzim Visoka, John Doyle and Edward Newman (eds), *Routledge Handbook of State Recognition* (Routledge 2019) 208. Legitimacy, may have different meanings, more recent legitimacy has been identified as either democratic legitimacy (as consent/acquiescence, or representativity) or constitutional legitimacy (as a constitutional basis for the new entity to gain power) or a mix of both, see Peterson (n 130) 208; Paddeu and Pavlopoulos (n 128); another form of legitimacy (or absence of) is respect (or violation) of international law, specifically IHRL, as seen in Libya, where some states recognised the NTC before Gaddafi's loss, or, similarly, in Venezuela, even though Maduro had effective control, see Paddeu and Pavlopoulos (n 128); see also Giuseppe Nesi, 'Recognition of the Libyan National Transitional Council: When, How And Why' (2011) 21 The Italian Yearbook of International Law Online 45, 48; Stefan Talmon, 'Expelled or recalled? The German ambassador to Venezuela's journey from Caracas to Berlin and back again' [2019] GPIL - German Practice in International Law [link](#); Ralph Janik, 'European Recognition Practice on Venezuela: The Devil in the Details' (Opinio Juris 8 February 2019) [link](#).

¹³¹ On this tendency see Hasar (n 129) 105. See also Ralph Wilde, 'International Recognition and Human Rights Treaties' in Gëzim Visoka, John Doyle and Edward Newman (eds), *Routledge Handbook of State Recognition* (Routledge 2019) 99; Paddeu and Pavlopoulos (n 128).

Profili evolutivi nel monitoraggio dello Stato di diritto in Europa. Un'analisi del 2025 *Rule of Law Report*

Giovanni Di Carlo

Dottorando in Diritto per l'innovazione nello spazio giuridico europeo, Università degli Studi di Udine

1. Premessa

L'Unione europea è fondata sullo Stato di diritto. Esordisce così il capitolo primo del volume *The Rule of Law in the European Union: The Internal Dimension* di Theodore Konstadinides¹, convogliando in un'asserzione solo apparentemente banale l'immensa portata giuridica del cuneo valoriale comunitario.

Quello di Stato di diritto è un concetto ampiamente dibattuto², la cui teorizzazione è sommamente ascrivibile alla dottrina tedesca tardo-settecentesca³ e che può essere riconosciuto nella definizione più recentemente elaborata da Jeremy Waldron, che lo identifica in «uno degli ideali all'interno di un insieme di valori che dominano la morale politica liberale»⁴, sulla quale si fonda la tradizione costituzionale comune ai Paesi membri dell'Unione.

Nonostante talune complessità definitorie⁵, lo Stato di diritto incarna e riflette la più intima essenza del minimalismo statale di ispirazione liberale classica, ergendosi a coincidere con l'universalità dei principi centrali all'ordinamento giuridico europeo⁶. Una solida e definita salvaguardia della *rule of law* rappresenta, dunque, la condizione «necessaria al fine di arrestare il reciproco deterioramento tra Stati membri illiberali e liberali e l'Unione europea stessa»⁷, coerentemente e nel pieno rispetto della cornice assiologica di espressione «paracostituzionale»⁸ delineata ai sensi dell'articolo 2 del

¹ T. Konstadinides, *The Rule of Law in the European Union: The Internal Dimension*, Londra, 2017. «The EU is based on the rule of law» (p. 15).

² D. Mednicoff, *Debates on the Rule of Law and Why They Matter*, *Middle East Institute - Rule of Law Series*, 158, Singapore, 2017.

³ P. Costanzo, L. Mezzetti, A. Ruggeri, L. Trucco, *Lineamenti di diritto costituzionale dell'Unione europea*, Torino, 2026; E. Santoro, *Diritto e diritti: lo Stato di diritto nell'era della globalizzazione*, Torino, 2008; T. Bingham, *The Rule of Law*, Londra, 2011.

⁴ J. Waldron, *The Rule of Law*, *The Stanford Encyclopedia of Philosophy*, 2016.

⁵ E. Shirlow, *The Rule of Law, Standards of Review, and the Separation of Powers*, in S. W. Schill, A. Reinisch (a cura di), *Investment Protection Standards and the Rule of Law*, Oxford, 259-278, 2023. «The rule of law is a definitionally ambiguous concept» (p. 261).

⁶ La Commissione di Venezia, nel *Report on the Rule of Law* del 26 marzo 2011, definisce gli elementi essenziali dello Stato di diritto, inteso come formalmente e sostanzialmente fondato su di una pluralità di principi, quali legalità, certezza del diritto, divieto di arbitrarietà, equo processo, rispetto dei diritti umani e non discriminazione. Nella *sessione plenaria dell'11 e 12 marzo 2011*, la Commissione di Venezia ha adottato la *Lista dei criteri dello Stato di diritto*, aggiornata nel 2025 e finalizzata a consentire la valutazione e il monitoraggio dello Stato di diritto attraverso specifici parametri giuridici; G. Ratulea, A. Briciu, C. Csesznek, *Rule of law and the temptation of illiberalism: the case of Eastern Europe*, in A. Torres Gutiérrez (a cura di), *Current Challenges for the rule of law in Europe*, Madrid, 347-364, 2025.

⁷ A. Jakab, L. Kirchmair, *Saving the European Union from Its Illiberal Member States*, Oxford, 2025, p. 125.

⁸ G. Caggiano, *La tutela europea dei diritti della persona tra novità giurisprudenziali e modifiche istituzionali*, in A. Di Blase (a cura di), *Convenzioni sui diritti umani e corti nazionali*, Roma, 13-40, 2014. «Lo spazio giuridico complessivo dell'Unione e degli Stati membri è stato definito come 'para-costituzionale' e 'intercostituzionale'»

Trattato sull'Unione europea.

Questo contributo esamina e commenta lo sviluppo e il profilo di uno strumento di carattere analitico – e, per certi versi, senza dubbio preventivo – di cui le istituzioni europee si sono dotate dinanzi alla crisi della democrazia liberale in Europa, alle sue declinazioni e implicazioni.

2. L'evoluzione del sistema di monitoraggio della *rule of law* in Europa

Nel luglio del 2025, la Commissione europea, presieduta da Ursula von der Leyen, ha reso pubblico l'ultimo Report sullo Stato di diritto all'interno dell'Unione, un documento di decisivo rilievo al fine dell'osservazione e della valutazione della salute delle democrazie in Europa⁹.

La cristallizzazione dell'impegno all'elaborazione, con cadenza annuale, di questa relazione si iscrive in un più ampio processo evolutivo dell'Unione europea nella direzione un monitoraggio strutturato dello Stato di diritto, a partire dalle prime, concrete manifestazioni di deriva illiberale all'interno degli ordinamenti di taluni Paesi membri.

Già nel 2014, infatti, la stessa Commissione indirizzò al Parlamento europeo una Comunicazione intitolata *A new EU Framework to strengthen the Rule of Law*¹⁰, la quale contrassegnò un significativo rinnovamento nella strategia di correzione delle misure nazionali di segno contrario allo Stato di diritto. Evidenziando l'insufficienza e i limiti applicativi degli strumenti sino ad allora disponibili (vale a dire l'articolo 258 del TFUE e l'articolo 7, paragrafo 1, del TUE¹¹), l'esecutivo europeo propose la definizione di un sistema articolato in tre fasi e fondato sul dialogo interordinamentale, oltre che sul principio della parità di trattamento, su valutazioni obiettive e approfondite e su azioni rapide e concrete¹².

La prima delle tre fasi prospettate nella Comunicazione può considerarsi come valutativa, prevedendo che, nel caso di riscontro di una minaccia sistemica alla *rule of law*, la Commissione avvii un dialogo con lo Stato membro interessato, trasmettendo pareri e facendo leva sull'obbligo di leale cooperazione di cui al terzo paragrafo

oppure, più spesso, 'multilivello'. Quest'ultima terminologia, pur abusata, evoca in modo efficace l'idea di situazioni giuridiche soggettive che cercano e ottengono tutela in diversi ordinamenti tramite giurisdizioni non riconducibili a unità o gerarchia» (p. 14).

⁹ Commissione europea, *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. 2025 Rule of Law Report. The rule of law situation in the European Union*, 8 luglio 2025, https://commission.europa.eu/document/download/0f7b852b-6b8a-4e21-8579-69db5386c6a2_en?filename=1_1_63910_communication_rol_en.pdf.

¹⁰ Commissione europea, *Comunicazione al Parlamento europeo e al Consiglio. Un nuovo quadro dell'Unione europea per rafforzare lo Stato di diritto*, 11 marzo 2014, https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:caa88841-aa1e-11e3-86f9-01aa75ed71a1.0006.01/DOC_1&format=PDF; M. Daicampi, I meccanismi di tutela dello Stato di diritto nell'ordinamento dell'Unione Europea: rassegna di alcuni recenti documenti di portata generale, *DPCE*, 28(4), 2017. La Comunicazione in esame è contrassegnata, in questo contributo, come il primo fra gli strumenti di promozione dello Stato di diritto di cui le istituzioni europee si sono dotate.

¹¹ Nel 2020, l'Unione si è dotata di un ulteriore strumento reattivo, vale a dire il Regolamento sulla condizionalità legata al rispetto dello Stato di diritto, che permette di sospendere il pagamento dei fondi europei nei confronti dei Paesi che violano l'articolo 2 TUE. Il meccanismo è tuttavia stato effettivamente attivato una sola volta, verso l'Ungheria, nel 2022.

¹² Cfr. F. Di Dario, La tutela dei valori dell'Ue dopo la prima attivazione del "Nuovo quadro per rafforzare lo Stato di diritto", *La Comunità Internazionale*, 71(2), 203-234, 2016, <https://editorialescientifica.it/wp-content/uploads/2022/05/LCI-2-2016.pdf>.

dell'articolo 4 del TUE. L'esaurimento inconcludente della prima fase motiva l'approdo alla seconda, caratterizzata dal ricorso ad una raccomandazione della Commissione, puntualmente motivata e corredata dagli elementi comprovanti la minaccia sistemica rilevata. Inutilmente decorso il termine fissato per consentire allo Stato membro di adeguarsi a quanto raccomandato, la Commissione, non prima di esercitare un ulteriore controllo, può attivare uno dei meccanismi previsti dall'articolo 7 TUE.

In questa Comunicazione, l'esecutivo europeo delineò dunque un quadro del tutto innovativo di salvaguardia dello Stato di diritto, enfatizzando l'imprescindibilità dello strumento del dialogo e dando seguito alle richieste in tal senso già avanzate dal Parlamento europeo¹³.

La rilevanza, sistemica anch'essa, del dialogo non può però che interpretarsi tanto in un'ottica interordinamentale esterna, quanto in senso interistituzionale interna. È in quest'ultima prospettiva che, nell'aprile del 2016, venne concluso un accordo fra Parlamento, Consiglio e Commissione sul cosiddetto "legiferare meglio"¹⁴, impegno che acquisirà un'importanza determinante ai fini dell'approdo alle relazioni annuali sulla *rule of law*. L'accordo rappresentò, infatti, uno strumento di razionalizzazione procedurale della funzione legislativa dell'Unione, volto a migliorare la qualità normativa, incentivare la trasparenza e garantire il rispetto dei principi di sussidiarietà, proporzionalità e certezza del diritto, contribuendo così alla tutela dello Stato di diritto nell'ordinamento dell'Unione europea¹⁵.

Un importante passo in avanti, per quel che concerne la definizione di una più strutturata salvaguardia del principio in questione, venne raggiunto qualche mese dopo: nell'ottobre dello stesso anno, infatti, il Parlamento europeo, richiamando non a caso i due atti appena esaminati, elaborò una risoluzione espressamente diretta a raccomandare alla Commissione l'istituzione di un vero e proprio meccanismo di monitoraggio della democrazia e dello Stato di diritto all'interno dei Paesi membri. Al documento, il legislatore europeo allegò una bozza di una proposta di istituzione di un «patto dell'UE sulla democrazia, lo Stato di diritto e i diritti fondamentali»¹⁶, da concludere entro l'anno successivo e fondato su una relazione e una discussione interparlamentare annuali, la previsione di nuove misure sanzionatorie e un ciclo programmatico. Nonostante la reiterazione delle medesime raccomandazioni alla Commissione nella successiva risoluzione del 14 novembre 2018¹⁷, questo patto, per come immaginato dal Parlamento, non è stato ad oggi ancora definito.

¹³ Parlamento europeo, *Risoluzione del 3 luglio 2013 sulla situazione dei diritti fondamentali: norme e pratiche in Ungheria*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013IP0315>; *Risoluzione del 18 aprile 2013 sull'impatto della crisi finanziaria ed economica sui diritti umani*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013IP0179>.

¹⁴ Accordo interistituzionale «Legiferare meglio» tra il Parlamento europeo, il Consiglio dell'Unione europea e la Commissione europea, 13 aprile 2016, [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016Q0512\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016Q0512(01)).

¹⁵ Commissione europea, *Comunicazione della Commissione. Diritto dell'Unione europea: risultati migliori attraverso una migliore applicazione*, 19 gennaio 2017, [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017XC0119\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017XC0119(01)).

¹⁶ Parlamento europeo, *Risoluzione del 25 ottobre 2016 recante raccomandazioni alla Commissione sull'istituzione di un meccanismo dell'UE in materia di democrazia, Stato di diritto e diritti fondamentali*, 25 ottobre 2016, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016IP0409>, p. 6.

¹⁷ Parlamento europeo, *Risoluzione del 14 novembre 2018 sulla necessità di un meccanismo globale dell'UE per la protezione della democrazia, lo Stato di diritto e i diritti fondamentali*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018IP0456>.

L'esecutivo europeo, tuttavia, segnò un punto di svolta in questa direzione nel luglio del 2019, attraverso una Comunicazione indirizzata a Parlamento, Consiglio europeo, Consiglio dei Ministri, Comitato Economico e Sociale europeo e Comitato delle Regioni. Nel documento, un programma d'azione intitolato *Rafforzare lo Stato di diritto nell'Unione*, la Commissione propose, per la prima volta, l'elaborazione con cadenza annuale di una relazione sullo Stato di diritto nell'Unione, dando almeno in parte seguito al contenuto delle risoluzioni parlamentari e ribadendo il rilievo del dialogo interordinamentale¹⁸.

In linea di continuità con la Commissione uscente presieduta da Jean-Claude Juncker, il medesimo impegno fu ricompreso all'interno degli *Ordinamenti politici per la prossima Commissione europea*¹⁹, il programma politico che Ursula von der Leyen aveva presentato candidandosi alla presidenza dell'esecutivo e che ne determinò la prima nomina proprio nel luglio del 2019. Da quel momento in poi, può considerarsi effettivamente inaugurato un vero e proprio meccanismo di monitoraggio annuale dello Stato di diritto all'interno dell'Unione, in grado di rappresentare la sintesi degli indirizzi sino ad allora pervenuti dal Parlamento e avanzati dalla stessa Commissione.

3. La struttura del Report annuale sullo Stato di diritto

Dal 2020, il Report sullo Stato di diritto viene annualmente elaborato e reso

¹⁸ Commissione europea, *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale europeo e al Comitato delle Regioni. Rafforzare lo Stato di diritto nell'Unione. Programma d'azione*, 17 luglio 2019, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019DC0343>. «Per garantire la trasparenza e la consapevolezza necessarie, e per mantenere lo Stato di diritto nell'agenda politica dell'UE, la Commissione intende pubblicare annualmente una relazione sullo Stato di diritto che sintetizzi la situazione degli Stati membri. Sulla base delle varie fonti sopra descritte, tale relazione fornirebbe una sintesi degli sviluppi significativi negli Stati membri e a livello dell'UE, includendo la giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea e altre informazioni rilevanti, come parti pertinenti del quadro di valutazione UE della giustizia e delle relazioni per paese del semestre europeo» (p. 12); M. Asero, *Il futuro dell'Unione Europea tra rule of law e rule of people: the winner takes it all? La sentenza della Corte di Giustizia sulle riforme in materia di previdenza sociale della magistratura (C-192/18) e "la saga delle riforme" in Polonia*, *Rivista AIC*, 2, 84-109, 2021. «Nella Comunicazione Rafforzare lo Stato di diritto nell'Unione - Programma d'azione, COM(2019)343, la Commissione europea ha individuato le linee d'azione per rafforzare gli strumenti esistenti per la promozione e l'attuazione dello Stato di diritto nell'Unione, sulla base di tre pilastri: migliore promozione di una cultura dello Stato di diritto, prevenzione dell'emergere o accentuarsi di problemi, individuazione del modo migliore per agire collettivamente in modo efficace. All'interno del primo, la Commissione ha in questo senso manifestato l'intenzione di sfruttare il mondo accademico a sostegno del rafforzamento di una cultura dello Stato di diritto, in particolare tra i cittadini. È questo un passo nella direzione che qui auspico, per quanto appaia opportuno anche un ulteriore coinvolgimento della scienza giuridica come sentinella dell'Europa rispetto ai contesti nazionali» (p. 101).

¹⁹ U. von der Leyen, *Orientamenti politici per la prossima Commissione europea 2019-2024. Un'Unione più ambiziosa. Il mio programma per l'Europa*, 2019. «Garantire il rispetto dello Stato di diritto spetta in primo luogo a ciascuno Stato membro. Tuttavia, come confermato di recente dalla Corte di giustizia, abbiamo un interesse comune a risolvere i problemi. Rafforzare lo Stato di diritto è una responsabilità condivisa per tutte le istituzioni dell'UE e per tutti gli Stati membri. Mi adopererò per sfruttare tutti gli strumenti a nostra disposizione a livello europeo. Inoltre sono a favore di un nuovo meccanismo europeo di portata generale per la protezione dello Stato di diritto, applicabile in tutta l'UE, che preveda la stesura di relazioni annuali obiettive da parte della Commissione. Il monitoraggio della Commissione avverrà nell'ambito di un intenso dialogo con le autorità nazionali e si fonderà sul diritto, in particolare sulla giurisprudenza recente della nostra Corte di giustizia indipendente. Assegnerò inoltre un ruolo più importante al Parlamento europeo in questo meccanismo di protezione dello Stato di diritto. Questa nuova impostazione sarà garante di trasparenza, consentirà l'individuazione precoce dei problemi e offrirà un sostegno mirato per risolverli tempestivamente. Il nostro obiettivo è trovare una soluzione che protegga lo Stato di diritto, mediante la cooperazione e il sostegno reciproco, ma senza escludere una risposta efficace, proporzionata e dissuasiva come ultima istanza» (p. 15).

pubblico dall'esecutivo dell'Unione europea. Il documento, accompagnato da allegati esterni e raccomandazioni indirizzate a ciascuno dei Paesi membri, evidenzia una chiara e consolidata struttura metodologica, che analizza la situazione europea in quattro principali ambiti: il sistema giudiziario, il quadro anticorruzione, il pluralismo dei media e il sistema dei pesi e contrappesi istituzionali. L'indagine, peraltro, investe altresì gli ordinamenti dei Paesi candidati all'adesione all'Unione europea.

Come rimarcato nella parte introduttiva, l'impostazione del Report e dei suoi allegati esprime il ricorso ad un approccio pratico e olistico, che supera la visione puramente filosofico-giuridica dello Stato di diritto e si propone di esaminarlo congiuntamente al funzionamento complessivo delle istituzioni degli Stati membri. L'analisi di ciascuno dei summenzionati pilastri tiene peraltro conto di sotto-tematiche pertinenti rilevate grazie al ricorso a una quanto più vasta pluralità di fonti, che, come specificato, «includono in particolare contributi scritti ricevuti dagli Stati membri, contributi scritti raccolti durante la consultazione mirata dei portatori di interesse e informazioni prodotte da organizzazioni internazionali o ricevute dalle autorità nazionali e dai portatori di interesse durante le visite nei Paesi»²⁰. In linea con gli orientamenti politici definiti da von der Leyen, inoltre, le valutazioni contenute nel documento sono elaborate sulla base di requisiti e di standard europei ben consolidati, fra i quali gli obblighi pertinenti individuati dal diritto dell'Unione e dalla giurisprudenza della Corte di giustizia, dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo e dagli standard definiti dal Consiglio d'Europa.

In definitiva, il Report annuale consente alla Commissione di delineare un quadro valutativo omogeneo al contempo generale e particolare, in grado di sintetizzare gli sviluppi significativi in ciascuno dei pilastri, presentare criticità ed evoluzioni positive e fare effettivo ricorso al dialogo con ciascuno degli Stati membri, nel pieno rispetto del principio di uguaglianza. Il coinvolgimento di questi ultimi durante l'intero procedimento di monitoraggio è garantito e implementato anche attraverso precise azioni di *follow-up*, come «discussioni su un eventuale supporto operativo da parte della Commissione per affrontare una questione specifica individuata nella Relazione, in linea con l'approccio preventivo che caratterizza il meccanismo sullo Stato di diritto»²¹.

4. I profili di maggior rilievo del 2025 *Rule of Law Report*

Per quel che concerne il primo dei pilastri menzionati, il Report²² svela che, nel 2025, la percezione generale dell'indipendenza giudiziaria è aumentata in 13 Stati membri, conservatasi stabile in 3 e diminuita in 11. I Paesi in cui la percezione si attesta al di sopra del 75% sono Finlandia, Danimarca, Irlanda, Paesi Bassi, Lussemburgo e Svezia, mentre il contraltare è rappresentato da Croazia, Bulgaria e Polonia, dove questa scende al di sotto del 30%.

²⁰ Commissione europea, *European Rule of Law mechanism: Methodology for the preparation of the Annual Rule of Law Report*, 8 luglio 2025, trad., p. 1, https://commission.europa.eu/system/files/2023-07/63_1_52674_rol_methodology_en.pdf.

²¹ *Ivi*, p. 5.

²² Commissione europea, *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. 2025 Rule of Law Report. The rule of law situation in the European Union*, cit. Il primo pilastro è trattato da pagina 11 a pagina 16 del Report.

Nell'arco della valutazione, un tema sul quale la Commissione conferma di avere attenzione e interesse particolari è quello delle procedure di nomina e rimozione dei giudici all'interno degli Stati membri, oggetto negli anni di numerose sentenze della Corte di giustizia²³. Ungheria, Lettonia e Austria sono considerati fra i Paesi maggiormente carenti, rispetto al precedente Report, dal punto di vista di regolamentazioni interne che possano garantire l'effettivo coinvolgimento della magistratura in queste procedure, salvaguardandone l'autonomia e l'indipendenza. Questi ultimi Paesi, eccezion fatta per la Lettonia ma con l'aggiunta della Bulgaria, registrano peraltro importanti carenze anche sotto il profilo dell'autonomia del servizio di procura: in Ungheria, in particolare, desta notevole preoccupazione l'emendamento costituzionale che elimina il requisito secondo il quale il Procuratore Generale debba essere scelto fra i soli pubblici ministeri²⁴.

La relazione prosegue valutando altresì le garanzie nei procedimenti disciplinari a carico dei magistrati, ricordando anzitutto del principio generale di diritto definito dalla Corte di giustizia secondo il quale questi non debbano essere utilizzati come forma di controllo politico sulla magistratura. Le situazioni maggiormente problematiche sono segnalate in Slovacchia e in Grecia, dove gli strumenti di garanzia dei magistrati rispetto ai procedimenti disciplinari sono ritenuti insufficienti.

La stessa Grecia, assieme a Italia, Malta e Croazia, è considerata inefficiente sotto il profilo del contenimento delle tempistiche dei procedimenti giudiziari, che in questi quattro Paesi si attestano decisamente al di sopra della media europea²⁵.

Per quanto riguarda poi il secondo pilastro d'indagine e valutazione²⁶, il Report svela chiaramente che la corruzione continua ad essere motivo di seria preoccupazione per i cittadini europei. Circa il 69% di essi, infatti, ritengono la corruzione diffusa all'interno del loro Paese e oltre il 40% la ritiene in crescita. La percezione negativa si estende anche all'azione di contrasto esercitata dai governi e nei confronti dei procedimenti giudiziari di accertamento e sanzione dei casi più gravi di corruzione, ritenuti insufficienti circa dai due terzi della cittadinanza europea.

Dalla pubblicazione del Report in esame, il quadro giuridico europeo sulla lotta alla corruzione risulta in via di implementazione, grazie all'approvazione da parte del Parlamento della prima Direttiva atta a definire un impianto normativo penale armonizzato in materia²⁷, la quale dovrà essere formalmente adottata dal Consiglio²⁸. Il dispositivo della Direttiva interesserà, in maniera particolare, quei Paesi, come la Finlandia, che hanno momentaneamente sospeso le riforme in materia proprio in attesa di istruzioni provenienti dall'Unione.

²³ R. Maňko, ECJ case law on judicial independence: A chronological overview, *European Parliamentary Research Service*, 2023, [https://www.europarl.europa.eu/Reg-DATA/etudes/BRIE/2023/753955/EPRS_BRI\(2023\)753955_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/Reg-DATA/etudes/BRIE/2023/753955/EPRS_BRI(2023)753955_EN.pdf).

²⁴ M. Solazzo, L'indipendenza giudiziaria è nuovamente compromessa in Ungheria, *Diritti Comparati*, 4 marzo 2025, <https://www.diritticomparati.it/lindipendenza-giudiziaria-e-nuovamente-compromessa-in-ungheria/>.

²⁵ Consiglio d'Europa, *European judicial systems. CEPEJ Evaluation Report*, 2024, <https://rm.coe.int/cepej-evaluation-report-part-1-en-/1680b272ac>.

²⁶ Il secondo pilastro è trattato da pagina 16 a pagina 23 del Report.

²⁷ Parlamento europeo, *Emendamento sulla lotta contro la corruzione, che sostituisce la decisione quadro 2003/568/GAI del Consiglio e la convenzione relativa alla lotta contro la corruzione nella quale sono coinvolti funzionari delle Comunità europee o degli Stati membri dell'Unione europea, e che modifica la direttiva (UE) 2017/1371 del Parlamento europeo e del Consiglio*, 18 marzo 2026, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2024-0048-AM-221-221_IT.pdf.

²⁸ Idem, *Comunicato stampa del Parlamento del 26 marzo 2026*, <https://www.europarl.europa.eu/news/it/press-room/20260323IPR38831/via-libera-alle-prime-norme-ue-anticorruzione>.

In questo contesto, Paesi particolarmente monitorati dalle istituzioni europee come Ungheria e Bulgaria, sono segnalati come carenti sotto il profilo dell'apertura di indagini, svolgimento di processi e pronuncia di condanne per quel che concerne i più gravi casi di corruzione²⁹.

L'analisi del secondo pilastro si concentra, in conclusione, sulla sotto-tematica del contrasto alla corruzione nelle aree ad alto rischio, come quelle di gestione di risorse pubbliche nei settori di sanità, energia o urbanistica. Mentre Lituania, Finlandia, Estonia e Germania dimostrano chiaramente di procedere in tale direzione, a Malta e in Paesi candidati all'adesione come Serbia e Montenegro le misure di contrasto risultano ancora non implementate o addirittura inapplicate³⁰.

Sul delicato tema del pluralismo e dell'indipendenza dei media in Europa, poi, il terzo pilastro³¹ pone anzitutto in risalto la necessità dell'allineamento degli ordinamenti comunitari allo *European Media Freedom Act*, il Regolamento in vigore dall'8 agosto 2025, che richiede ai Paesi garanzie per risorse finanziarie adeguate, sostenibili e prevedibili, promuovendo trasparenza nei procedimenti di nomina e licenziamento dei dirigenti dei media di servizio pubblico³². Il campo di applicazione relativamente al quale la normativa europea è diretta a produrre i propri effetti risulta, infatti, del tutto sovrapponibile alla struttura sotto-tematica di questo pilastro.

Sotto i profili del rafforzamento degli organismi regolatori nazionali e della tutela dei media da pressioni di carattere politico, il Report rivela forti criticità in Ungheria, Polonia, Grecia e Romania, come anche in Paesi candidati all'adesione come Albania, Serbia e Macedonia del Nord.

Un nodo cruciale della relazione sull'indipendenza mediatica è, senza dubbio, quello relativo alla cosiddetta "SLAPP", la *strategic lawsuits against public participation*, «ovvero azioni legali infondate o abusive, mascherate da cause per diffamazione o da presunte violazioni costituzionali e/o violazioni dei diritti civili, che vengono avviate contro giornalisti o attivisti perché esercitano i propri diritti politici e/o la propria libertà di espressione e di informazione su questioni di interesse pubblico o di rilevanza sociale»³³. Per contrastare queste pratiche, nell'aprile del 2024 è stata adottata una Direttiva europea volta a «introdurre o mantenere disposizioni più favorevoli per proteggere le persone attive nella partecipazione pubblica da domande manifestamente infondate o procedimenti giudiziari abusivi in materia civile tesi a bloccare la partecipazione pubblica, comprese disposizioni nazionali che istituiscono garanzie procedurali più efficaci in relazione al diritto alla libertà di espressione e di informazione»³⁴.

²⁹ G. Ganchev, V. Tsenkov, M. Paskaleva, Corruption in Bulgaria: Context, Factors and International Comparison, *Economic Thought journal*, 6, 587-620, 2023; J. P. Martin, Á. Hajnal, Trials and Errors: Limitations of Anti-Corruption and Rule-of-Law Policies in the Context of Systemic Corruption. The Case of Hungary, *Public Integrity*, 1-16, 2025.

³⁰ G. Slamkov, E. Maksimova, Challenges in the fight against corruption in the EU integration process-case study: North Macedonia, Serbia and Montenegro, *Balkan Soc. Sci. Rev.*, 25, 2025.

³¹ Il terzo pilastro è trattato da pagina 23 a pagina 27 del Report.

³² Regolamento (UE) 2024/1083 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 aprile 2024 che istituisce un quadro comune per i servizi di media nell'ambito del mercato interno e che modifica la direttiva 2010/13/UE, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202401083.

³³ M. D. Crego, M. Del Monte, *Strategic Lawsuits Against Public Participation (SLAPPs)*, *EU Parliament Briefing PE*, 733(8), 2023, trad., p. 2.

³⁴ Estratto dell'articolo 3 della Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 aprile 2024 sulla protezione delle persone attive nella partecipazione pubblica da domande manifestamente infondate o procedimenti

Nonostante il termine di recepimento della Direttiva sia fissato per il 7 maggio 2026, alcuni Stati membri hanno nel frattempo già mosso passi importanti nella direzione indicata, mentre in altri, come Ungheria, Slovacchia e Italia, la situazione desta notevole preoccupazione³⁵.

Il Report si conclude con l'analisi del pilastro dedicato alle rimanenti questioni istituzionali che impattano e risultano rilevanti ai fini di una valutazione sullo Stato di diritto³⁶. Sono presi in considerazione ed esaminati la qualità e la trasparenza dei processi legislativi, il rispetto delle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo e i sistemi di *check and balance*. Per quanto concerne in maniera particolare questi ultimi, gli sviluppi maggiormente significativi si registrano rispetto al ruolo delle corti costituzionali, che si confermano determinanti nel mantenimento dell'integrità dell'ordinamento europeo attraverso l'effettiva applicazione del suo diritto. Questo emerge, in particolare, in Bulgaria, dove la Corte ha invalidato i mandati di 16 parlamentari eletti nelle ultime elezioni³⁷, in Romania, dove le elezioni presidenziali sono state ripetute per decisione della *Curtea Constituțională*³⁸, e in Repubblica Ceca, dove la *Ústavní soud* ha annullato un emendamento alla Lex Babiš II per un errore procedurale costituzionalmente significativo nel processo legislativo³⁹.

5. Lo Stato di diritto nei Paesi europei in regressione democratica: le raccomandazioni del Report

In uno degli allegati al documento principale, la Commissione europea ha reso note le raccomandazioni indirizzate a ciascuno dei 27 Paesi membri dell'Unione, conseguenti ai rilevamenti evidenziati all'interno del Report⁴⁰.

Il quadro giuridico restituito consente di ricondurre i Paesi principalmente osservati sotto il profilo della crisi interna dello Stato di diritto entro due categorie, con l'aggiunta di un particolare caso di studio. La prima di queste riunisce i Paesi in regressione democratica consolidata, di cui fanno parte l'Ungheria, la Slovacchia, la Bulgaria e Malta.

In ambito giudiziario, al Paese fino a qualche giorno fa guidato da Viktor Orbán, la Commissione - alla luce di una diffusa assenza di progressi sui fronti esaminati nel Report - raccomanda di migliorare la trasparenza dei sistemi di assegnazione dei casi nei tribunali di primo grado, rispettare gli standard europei in materia di remunerazione nel sistema

giudiziari abusivi («azioni legali strategiche tese a bloccare la partecipazione pubblica»), https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202401069.

³⁵ B. Bodrogi, *SLAPP in Hungary. Case Study*, PatFox, 2023; D. Repiščáková, *Sloboda slova vs. vynútené ticho-SLAPP žaloby a dekriminalizácia ohovárania na Slovensku*, *Právnik*, 2, 2026.; G. Kanellis, *The Rule of Law Under Siege: SLAPPs and the Chilling of Democratic Participation in Europe*, SSRN, 2025.

³⁶ Il quarto pilastro è trattato da pagina 27 a pagina 31 del Report.

³⁷ J. Pieńkowski, *Bulgaria's Constitutional Court Annuls the Mandates of Some MPs*, *The Polish Institute of International Affairs*, 18 marzo 2025, <https://www.pism.pl/publications/bulgarias-constitutional-court-annuls-the-mandates-of-some-mps>.

³⁸ B. Iancu, *Militant democracy and rule of law in three paradoxes: the annulment of the Romanian presidential elections*, *Hague Journal on the Rule of Law*, 1-28, 2025.

³⁹ *Ústavní soud České republiky, Amendment proposal found to be an unconstitutional rider, making the Constitutional Court grant a motion to annul a law submitted by a group of opposition deputies*, 10 dicembre 2024, <https://www.usoud.cz/en/current-affairs/amendment-proposal-found-to-be-an-unconstitutional-rider-making-the-constitutional-court-grant-a-motion-to-annul-a-law-submitted-by-a-group-of-opposition-deputies>.

⁴⁰ Commissione Europea, *Annex to the 2025 Rule of Law Report*, https://commission.europa.eu/document/download/e6c2b6b4-192e-4576-9e0c-c3503a2c764f_en?filename=2_1_63931_recommendation_en.pdf.

giudiziario e prendere provvedimenti per combattere la corruzione ad alto livello. Per quel che concerne il pluralismo mediatico, è raccomandato di rafforzare i meccanismi di garanzia della governance e dell'indipendenza editoriale dei media di servizio pubblico e dei suoi organismi regolatori nazionali, oltre che di adottare misure per garantire una distribuzione equa e trasparente delle spese pubblicitarie da parte dello Stato e delle imprese statali.

Del medesimo carattere risultano le raccomandazioni in materia di pluralismo mediatico rivolte alla Slovacchia, la quale è inoltre sollecitata a introdurre misure atte a garantire l'indipendenza della magistratura rispetto alla revoca dei membri del Consiglio giudiziario e alla responsabilità dei giudici per il reato di "abuso del diritto" legato alle loro decisioni. Anche in Slovacchia, dunque, la Commissione rileva un quadro di arretramento rapido e sistemico dello Stato di diritto sotto i profili esaminati.

Rispetto alla Bulgaria, viene riscontrata una debolezza strutturale delle garanzie dello Stato di diritto, che induce a sottolineare la necessità di profonde revisioni del sistema giudiziario, quali il rafforzamento dell'Ispettorato presso il Consiglio superiore della magistratura e la riforma del Consiglio stesso, al fine di tutelarne autonomia e indipendenza. Viene altresì raccomandato di assicurare un efficace funzionamento della Commissione anticorruzione e di garantire efficienza nelle indagini e nelle azioni penali contro i casi di corruzione ad alto livello.

Malta, in ultimo, rileva per la riscontrata assenza complessiva di progressi nella tutela della libertà di stampa e nel rafforzamento dei meccanismi di garanzia della governance e dell'indipendenza editoriale dei media di servizio pubblico. La Commissione, pertanto, raccomanda di colmare le suddette carenze, oltre che di introdurre misure volte a costituire un'Istituzione nazionale per i diritti umani, in linea con i Principi di Parigi del 1993⁴¹.

Della seconda categoria fanno parte i Paesi a rischio di regressione democratica, quali Croazia, Grecia, Romania e Italia. I primi due evidenziano principalmente problematiche attinenti al pluralismo mediatico, ricevendo raccomandazioni indirizzate ad incoraggiare l'irrobustimento delle garanzie rivolte ai giornalisti, in particolare per quanto riguarda le cause legali abusive.

Romania e Italia presentano invece carenze sotto il profilo della regolamentazione delle attività di *lobbying*; viene sollecitata l'istituzione di un registro operativo dei lobbisti e di un sistema che consenta di dare una misura dell'influenza di queste attività sui processi legislativi.

Un caso di studio, in un certo senso, ibrido risulta quello della Polonia. Dopo otto anni di governo consecutivi del partito di estrema destra *Prawo i Sprawiedliwość*, nell'ottobre del 2023 il Paese aveva celebrato una possibile "ridemocratizzazione" grazie alla vittoria della Coalizione Civica (*Koalicja Obywatelska*) guidata da Donald Tusk, eletto Primo Ministro. L'esito delle elezioni presidenziali del 2025, tuttavia, ha rimarcato la fragilità del ripristino della democrazia liberale; pur, infatti, essendo stato premiato nel voto di fiducia tenutosi nel giugno dello stesso anno, il Governo Tusk si trova ad affrontare quello che Stanley Bill e Ben Stanley definiscono il «trilemma post-illiberale»,

⁴¹ Risoluzione 48/134 dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, 19 dicembre 1993, <https://www.legal-tools.org/doc/b38121/pdf/>; Commissione europea, *Relazione sullo Stato di diritto 2023*, https://eur-lex.europa.eu/re-source.html?uri=cellar:f3880d7f-1c13-11ee-806b-01aa75ed71a1.0008.02/DOC_1&format=PDF. «Le istituzioni nazionali per i diritti umani (National Human Rights Institutions, NHRI), i difensori civici, gli organismi per la parità e altre autorità indipendenti svolgono un ruolo importante nei sistemi nazionali di bilanciamento dei poteri» (p. 27).

che si sostanzia nel dover «fornire soluzioni rapide, efficaci e giuridicamente ineccepibili all'illiberalismo», ritrovandosi a poter «soddisfare al massimo solo due di queste tre condizioni contemporaneamente. Per la maggior parte, la coalizione ha o non ha intrapreso alcuna azione oppure ha prodotto soluzioni rapide e provvisorie ai limiti della correttezza giuridica»⁴².

Risulta questo, pertanto, il contesto politico al vaglio della Commissione europea, che, nonostante i progressi registrati, raccomanda alla Polonia di proseguire, anzitutto, nella riforma del sistema giudiziario, separando la funzione di Ministro della Giustizia da quella di Procuratore Generale e garantendo l'indipendenza del servizio di pubblica accusa dal Governo.

Inoltre, è segnalata la necessità di introdurre norme sul *lobbying*, di garantire indagini e azioni penali indipendenti in materia di corruzione e di rivedere il sistema delle immunità per le alte cariche esecutive, rimuovendo le clausole di impunità. In materia di pluralismo mediatico, è infine raccomandata la prosecuzione delle riforme per assicurare l'indipendenza editoriale del servizio pubblico, in linea con gli standard europei.

6. Considerazioni finali

Alla luce di quanto sinora esaminato, il meccanismo annuale di monitoraggio dello Stato di diritto si configura oggi come un decisivo strumento di “governance preventiva”, collocandosi, di fatto, fra *soft law* e condizionalità sistemica. La lenta ma progressiva istituzionalizzazione dell'elaborazione del Report testimonia, infatti, la transizione da un modello meramente reattivo – incarnato dal ricorso agli articoli 258 del TFUE e 7, paragrafo 1, del TUE, oltre che dal Regolamento sulla condizionalità del 2020 – ad uno strutturato, ciclico e comparativo.

Nonostante, complessivamente, la Commissione europea ponga in rilievo all'interno del Report del 2025 una traiettoria migliorativa nella gran parte degli Stati membri, i dati indicano che la percentuale di tendente adeguamento alle stesse è diminuita dal 65% nel 2023 al 57% nel 2025⁴³. Tale flessione, pur non inficiando una parziale efficacia del meccanismo, segnala tuttavia la persistenza di criticità strutturali, in particolare nei contesti caratterizzati da tensioni sistemiche fra poteri statali.

Infatti, secondo le rilevazioni effettuate all'interno della più recente relazione sullo Stato di diritto dall'organizzazione non governativa *Civil Liberties Union for Europe* (*Liberties*), in nessuno dei nove Paesi esaminati nel precedente paragrafo le raccomandazioni risultano sufficientemente attuate. Al contrario, *Liberties* identifica Bulgaria, Croazia, Ungheria, Slovacchia e Italia come Paesi “smantellatori” dello Stato di diritto, mentre la situazione in Romania e in Grecia è definita “stagnante”.

Il dato generale risulta, senza dubbio, il più indicativo e preoccupante. Prendendo in considerazione un campione pari all'82% circa delle raccomandazioni indirizzate dalla Commissione a tutti gli Stati membri nel 2025, la relazione svela che, sinora, rispetto al 61% di queste non sono stati fatti progressi considerevoli, sul 13% la situazione risulta

⁴² S. Bill, B. Stanley, Democracy after illiberalism: A warning from Poland, *Journal of Democracy*, 36(3), 2025, pp. 2 e 3.

⁴³ Commissione europea, *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. 2025 Rule of Law Report. The rule of law situation in the European Union*, cit.

addirittura in regresso e nessuna delle raccomandazioni è stata pienamente implementata⁴⁴.

Ne deriva una considerazione conclusiva circa la natura intrinsecamente ambivalente del meccanismo europeo di monitoraggio dello Stato di diritto, che da un lato consente di individuare tempestivamente e rendere visibili le linee di frattura della *rule of law*, favorendo l'emersione di standard comuni e contribuendo alla definizione di una grammatica costituzionale europea; dall'altro, risulta espressione di indirizzi politici, in quanto tali non vincolanti, esponendosi al rischio di una limitata incidenza concreta, come largamente sottolineato in dottrina⁴⁵.

In questa prospettiva, lo strumento del monitoraggio annuale svela dunque la propria precarietà, dipendendo in larga misura dalla cooperazione degli Stati membri e dalla volontà politica delle istituzioni europee di rafforzarne gli effetti.

«Affinché la loro relazione sullo Stato di diritto abbia un impatto reale e impedisca ulteriori arretramenti», sostiene Kersty McCourt⁴⁶, «l'UE ha bisogno di un approccio più forte e mirato. Ciò dovrebbe includere rapporti sistematici, raccomandazioni chiare con parametri di riferimento misurabili e misure coerenti per attivare azioni legali o di altro tipo quando i Paesi non le rispettano. Solo allora il rapporto sullo stato di diritto può funzionare come lo strumento preventivo che originariamente doveva essere»⁴⁷.

Per queste ragioni, in considerazione del rilievo apicale del principio in questione all'interno dell'ordinamento giuridico europeo, si evidenzia in conclusione l'opportunità di dotare il meccanismo di monitoraggio annuale – ad oggi, strumento di *soft law* – di un carattere effettivamente vincolante, tanto nella prospettiva di un più efficace adeguamento degli Stati membri alle raccomandazioni loro indirizzate, quanto a garanzia della continuità futura nell'elaborazione annuale dei Report da parte della Commissione⁴⁸.

Aprile 2026

⁴⁴ Civil Liberties Union for Europe, *Liberties Rule of Law Report 2026*, <https://www.liberties.eu/f/wtaqoq>.

⁴⁵ Fra gli altri, W. van Ballegooij, M. Schmidt, *The European Commission's Rule of Law Report in the area of judicial independence*, in P. Bárd, J. Krommendijk, *Sustaining the Rule of Law*, Cheltenham, 2025; L. Pech, *The Use, Misuse and Non-Use of the EU's Rule of Law Toolbox*, *Central European University*, 2025; G. Icoz, *The Rule-of-Law Reports Embedded in Political Conditions*, *Verfassungsblog*, 2026.

⁴⁶ Senior Advocacy Advisor della ONG *Civil Liberties Union for Europe*.

⁴⁷ E. Brooks, *Deepening Rule of Law Crisis in the EU Exposes Shortcomings of Commission Action*, *Civil Liberties Union for Europe*, 24 marzo 2026, <https://www.liberties.eu/en/stories/rolreport-2026/45615>.

⁴⁸ S. Crespi, *La protezione dello Stato di diritto nel sistema dell'Unione europea: cosa resta da fare?*, *Eurojus*, 2, 326-374, 2024, <https://boa.unimib.it/retrieve/b9fb20c4-f0ff-43c9-8e6d-37cb8e56477e/Crespi-2024-EuroJus-VoR.pdf>.

La protezione dei diritti umani delle persone con disabilità durante i conflitti armati

Ludovica Ficarelli

Laureata in Scienze politiche, mondo globale e relazioni internazionali, Università di Roma Tre

1. *Introduzione* - Ad oggi, le persone con disabilità nel mondo sono circa 1,3 miliardi e costituiscono circa il 16% della popolazione mondiale¹. Sebbene la disabilità sia una condizione che, in ogni contesto globale, genera disuguaglianza, questa si acuisce tragicamente durante i conflitti armati. In tali contesti, la disabilità si configura in un fattore di rischio determinante, capace di impedire alle persone di superare le barriere imposte dal conflitto, compromettendo le possibilità di sopravvivenza² a causa della difficoltà di evacuazione e del mancato accesso a farmaci e a informazioni per il raggiungimento di luoghi sicuri. Si pensi in questo contesto non solo alle persone con disabilità fisiche, le quali hanno bisogno di particolari strumenti assistenziali per l'evacuazione, ma anche alle persone con disabilità intellettiva che sperimentano le difficoltà di capire e reagire a una situazione di conflitto armato. Anche per le persone con disabilità intellettive si pone il problema del mancato accesso ai farmaci che consentono di tenere sotto controllo i sintomi e di mitigare le manifestazioni psicologiche e comportamentali legate ai deficit cognitivi. Inoltre, l'eventuale sospensione forzata delle cure non solo annulla i progressi in termini di autonomia personale, ma ostacola il disabile nella propria autonomia, trasformando la protezione in una sfida ancora più ardua durante il conflitto armato.

Il presente contributo si occupa della protezione dei diritti umani delle persone con disabilità durante i conflitti armati dal punto di vista giuridico internazionale e si propone di esaminare le criticità strutturali che colpiscono le persone con disabilità durante i conflitti armati unitamente alle soluzioni predisposte nell'ambito della cooperazione internazionale tra gli Stati nella materia. Un particolare rilievo verrà dato alle misure che mirano a garantire la tutela dei diritti umani delle persone con disabilità e all'evoluzione di un'azione umanitaria inclusiva. In primo luogo verrà esaminato il quadro normativo internazionale prendendo in considerazione sia il le norme rilevanti del diritto internazionale umanitario (DIU). Seguirà l'analisi degli interventi più recenti promossi nell'ambito delle Nazioni Unite. Tra questi si porrà particolare rilievo alla Convenzione sui diritti delle persone con disabilità del 2006 e alla Risoluzione 2475/2019 del Consiglio di Sicurezza. Ci soffermeremo, poi, su un rapporto del Segretario generale dell'ONU per esaminare nel concreto le difficoltà che le persone con disabilità affrontano nel contesto bellico, nonché la risposta della comunità internazionale attraverso l'attività dell'Inter-Agency Standing Committee (IASC), un forum di coordinamento di diverse entità internazionali creato dall'Assemblea generale dell'ONU nel 1991 per intervenire

¹ World Health Organization, *Global report on health equity for persons with disabilities*, 2022, reperibile online.

² Tale tematica è stata messa in rilievo anche dalla Società Italiana per l'Organizzazione Internazionale (SIOI) durante la conferenza tenutasi in data 3 ottobre 2025, organizzata d'intesa con il Servizio per gli Affari giuridici, del Contenzioso diplomatico e dei Trattati, del MAECI, dal titolo *La tutela delle persone vulnerabili durante i conflitti armati*.

con rapidità ed efficacia in situazioni di crisi umanitarie.

L'analisi che si propone intende dare rilevanza a una categoria spesso invisibile nel dibattito politico odierno che subisce le conseguenze della disabilità come una condanna invece di vederne garantiti i diritti umani nelle condizioni più critiche. Ciò che si vuole sottolineare è che le persone con disabilità debbano essere considerate come soggetti attivi che godono di diritti al pari di tutti i civili coinvolti nel conflitto armato e non come vittime passive per le quali non c'è spazio per la tutela dei loro diritti.

2. Il quadro normativo internazionale: la tutela dei diritti umani delle persone con disabilità nel diritto internazionale umanitario e nella Convenzione dei diritti umani delle persone con disabilità - La tutela dei diritti umani delle persone con disabilità è una materia relativamente nuova nel panorama internazionale e solo di recente si è provveduto ad elaborare uno specifico quadro normativo internazionale.

Per lungo tempo il quadro normativo di riferimento per la tutela dei diritti umani delle persone con disabilità sono state le Convenzioni di Ginevra del 12 agosto 1949 con i relativi protocolli addizionali del 1977, le quali definiscono le norme convenzionali per la protezione delle persone civili, feriti, malati e dei prigionieri in tempo di guerra³. Per quanto riguarda la tutela delle persone con disabilità durante i conflitti armati, all'interno di tali Convenzioni non si trovano disposizioni che trattano in maniera specifica di tale tematica; tuttavia, rientrando i disabili tra le persone civili non coinvolte nel conflitto, essi sono inclusi tra i soggetti che devono essere protetti dagli Stati parti del conflitto. Inoltre, l'art. 3, comune alle quattro Convenzioni, stabilisce gli standard minimi di comportamento che gli Stati sono obbligati a tenere nei conflitti armati di carattere non internazionale (i conflitti interni, le guerre civili) nei confronti delle persone che non partecipano alle ostilità e, quindi, anche nei confronti dei disabili⁴.

Tuttavia, l'assenza di disposizioni che si riferiscono in maniera esclusiva alla protezione delle persone con disabilità costituisce un limite all'applicazione del DIU nei confronti di tale categoria. Nelle Convenzioni, e in particolare nella IV Convenzione, il campo di applicazione è indubbiamente esteso a tutti i civili, tra cui anche le persone con disabilità, ma le tutele rivolte a queste ultime non sono sufficienti a far fronte alle vulnerabilità specifiche, quali la difficoltà nella fuga o la difficoltà a comprendere la situazione circostante.

Per questo motivo, ad oggi, il principale riferimento normativo per la tutela dei diritti umani delle persone con disabilità è costituito dalla Convenzione sui diritti delle persone con disabilità, adottata il 12 dicembre 2006 nel corso della sessantunesima

³ Le Convenzioni di Ginevra sono state adottate il 12 agosto 1949 ed entrate in vigore il 21 ottobre 1950. Si tratta di quattro strumenti internazionali che, nel loro insieme, costituiscono la base del diritto internazionale umanitario, offrendo protezione tutte le persone coinvolte in un conflitto armato. Nello specifico, le quattro Convenzioni sono: «Convenzione I per il miglioramento della condizione dei feriti e dei malati delle forze armate in campagna», «Convenzione II per il miglioramento della condizione dei feriti, dei malati e dei naufraghi delle forze armate sul mare», «Convenzione III relativa al trattamento dei prigionieri di guerra», «Convenzione IV relativa alla protezione delle persone civili in tempo di guerra». Successivamente, l'8 giugno 1977, sono stati adottati i protocolli aggiuntivi alle Convenzioni di Ginevra del 1949 per integrare la tutela dei diritti umani delle persone coinvolte sia nel conflitto armato internazionale (Protocollo addizionale I), sia nel conflitto armato non internazionale (Protocollo addizionale II). La traduzione in italiano degli strumenti indicati può essere consultata sul sito del Centro di ateneo per i Diritti Umani, Antonio Papisca: <https://unipd-centrodirittiumani.it/it/archivi/strumenti-internazionali>.

⁴ *Convention IV relative to the Protection of Civilians Persons in time of war*. Geneva, 12 August 1949. *Commentary of 2025*, ICRC, reperibile online <https://ihl-databases.icrc.org/en/ihl-treaties/gciv-1949/article-1/commentary/2025>.

sessione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite con Risoluzione 61/106 ed entrata in vigore il 3 maggio 2008.

È ben noto che la Convenzione in questione è considerata uno dei *core treaties* delle Nazioni Unite, ciò gli strumenti internazionali considerati pilastri nella tutela dei diritti umani. Si tratta di nove convenzioni che mirano a tutelare i diritti umani di determinate categorie di persone e la cui caratteristica principale è costituita dal fatto che prevedono l'istituzione di comitati di controllo che svolgono la funzione di assicurare la loro corretta applicazione da parte degli Stati parti.

Per quanto riguarda la Convenzione cui facciamo riferimento, l'organo di controllo è il Comitato sui diritti delle persone con disabilità (CRPD), composto da 18 esperti indipendenti il cui compito è di vigilare sui progressi degli Stati parti nell'attuazione delle norme della Convenzione attraverso l'esame di rapporti periodici, l'adozione di raccomandazioni e, più in generale, promuovendo la tutela dei diritti delle persone con disabilità. L'aspetto più importante dell'attività di controllo è costituito dall'esame dei rapporti periodici, che gli Stati parte presentano ogni quattro anni e nei quali vengono elencate tutte le misure adottate per dare attuazione alle norme della Convenzione. I rapporti vengono poi discussi pubblicamente in presenza dei rappresentanti degli altri Stati parte e, al termine del processo di valutazione e confronto, sono oggetto delle osservazioni conclusive elaborate dal Comitato. Inoltre, nel periodo che intercorre tra la sottomissione di un rapporto periodico e l'altro, gli Stati sono invitati ad inoltrare presso l'ufficio del Segretario Generale delle Nazioni Unite i cosiddetti follow-up, documenti attraverso i quali gli altri Stati parti vengono informati sulle misure intraprese per dare attuazione alle raccomandazioni del Comitato⁵. È opportuno segnalare, infine, ogni anno il Comitato elabora dei rapporti annuali in cui pone in evidenza i temi di maggiore rilievo relativi alla protezione dei diritti umani delle persone con disabilità⁶.

Il rilievo internazionale della Convenzione si evince dall'alto numero di Stati Parte: ad oggi, la CRPD conta di ben 193 Stati Parte⁷ e costituisce il primo trattato sui diritti umani ratificato da un'organizzazione regionale, l'Unione Europea, ciò in quanto la CRPD consente la firma e la ratifica anche da parte di organizzazioni di integrazione regionale. La *ratio* che ha portato all'elaborazione della Convenzione deriva dal desiderio da parte delle Nazioni Unite di modificare l'approccio generale nei confronti della disabilità passando da quello che vede le persone disabili come «oggetti di beneficenza, cure mediche e protezione sociale, al considerare le persone con disabilità come soggetti con diritti, capaci di rivendicare tali diritti e prendere decisioni per la propria vita, nonché di essere membri attivi della società»⁸.

Un aspetto rilevante della CRPD è la sua applicazione anche in situazioni di rischio e di emergenza, come previsto dall'art. 11, il quale richiamando esplicitamente le situazioni di emergenza, chiarisce che l'obiettivo fondamentale della Convenzione è quello di tutelare e proteggere le persone con disabilità in ogni circostanza, tra cui anche i conflitti armati e i disastri naturali⁹. La disposizione suggerisce di integrare il contenuto

⁵ <https://www.ohchr.org/en/treaty-bodies/crpd>.

⁶ https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=4&DocTypeID=27.

⁷ La verifica è stata fatta in data 12/12/2025.

⁸ United Nations Human Rights, Office of the High Commissioner (ohchr.org), Background to the Convention.

⁹ V. Della Fina, R. Cera, G. Palmisano, *The United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities, A Commentary*, Cham, 2017, p. 253.

della CRPD nel quadro del DIU per rispondere specificatamente alle esigenze di protezione delle persone con disabilità¹⁰. L'importanza della disposizione è testimoniata anche dal fatto che, negli ultimi anni, il Comitato sui diritti delle persone con disabilità è intervenuto più volte per richiamare gli Stati Parte coinvolti in un conflitto armato al rispetto dell'articolo 11 attraverso la stesura dei rapporti annuali. In particolare, ciò è avvenuto rispetto alle «persone con disabilità in Ucraina e nei Paesi in cui sono fuggiti dal 24 febbraio 2022 a seguito dell'aggressione da parte della Federazione Russa»¹¹ e alle «persone con disabilità nei territori palestinesi occupati della Striscia di Gaza e della Cisgiordania, inclusa Gerusalemme Est»¹².

Per quanto riguarda il conflitto russo-ucraino, il Comitato afferma di aver ricevuto comunicazioni relative a ripetute violazioni dei diritti umani delle persone con disabilità nel contesto del conflitto armato e, dunque, ha richiesto l'invio di rapporti da parte dei Paesi coinvolti nel conflitto e di quelli che, secondo l'Alto Commissario per i diritti umani (*Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights* - OHCHR), hanno ricevuto un grande numero di richieste di asilo, riguardanti le misure attuate per la tutela dei diritti delle persone con disabilità¹³.

Tra le misure positive che il Comitato ha riscontrato dai rapporti inviati dagli Stati, emerge l'adozione, da parte dell'Ucraina, di misure per l'inclusione delle persone con disabilità ponendo particolare attenzione nei confronti dei bambini e delle persone disperse¹⁴.

Al contrario, il Comitato evidenzia che la Federazione Russa non ha fornito informazioni riguardanti le persone con disabilità nei territori Ucraini o sotto il suo controllo. Pertanto, nel richiamare al rispetto dell'articolo 11 della Convenzione, il Comitato raccomanda agli Stati coinvolti l'adozione di specifiche misure riguardanti le persone con disabilità che vivono sul territorio o sotto la giurisdizione ucraina, sul territorio ucraino occupato dalla Federazione Russa, persone con disabilità trasferite forzatamente sul territorio russo o persone in cerca di protezione internazionale. Tutte le raccomandazioni promuovono il rispetto del principio di non-discriminazione dal punto di vista degli strumenti messi a disposizione per l'evacuazione e per rispondere all'emergenza, tenendo in considerazione anche le maggiori difficoltà che affrontano le persone con disabilità, tanto fisica quanto intellettuale e psicologica.

Nel 2025 il Comitato si è, invece, esposto nei confronti della situazione delle persone con disabilità nei territori palestinesi occupati e in Cisgiordania, inclusa Gerusalemme Est. Anche in questo caso il Comitato ha evidenziato l'urgenza di inviare dei rapporti riguardanti la situazione delle persone disabili, sia da parte palestinese che israeliana. Infatti, già a partire dal 20 ottobre 2023 era stata richiesta la messa a disposizione di supporto per le persone disabili e la garanzia del libero accesso nella Striscia di Gaza per l'azione umanitaria¹⁵.

¹⁰ C. Devanda, S. Rau Barriga, Pr G. Quinn, J.E. Lord, *Protecting civilians with disabilities in conflicts*, NATO Review, 2017, p. 2.

¹¹ Committee on the Rights of Persons with Disabilities, CRPD/C/27/2, *Report of the Committee on the Rights of Persons with Disabilities on its twenty-seventh session*, 15 August-9 September 2022, p. 4.

¹² Committee on the Rights of Persons with Disabilities, CRPD/C/33/2, *Report of the Committee on the Rights of Persons with Disabilities in its thirty-third session*, 11-26 August 2025, p. 9.

¹³ Committee on the Rights of Persons with Disabilities, CRPD/C/27/2, *Report of the Committee on the Rights of Persons with Disabilities on its twenty-seventh session*, 15 August-9 September 2022, para. 19-22.

¹⁴ Ivi, p. 5 par. 25, lett. A.

¹⁵ Committee on the Rights of Persons with Disabilities, CRPD/C/33/2, *Report on the Rights of Persons with*

Anche nel contesto del conflitto israelo-palestinese, il Comitato formula molteplici raccomandazioni ai fini della tutela dei disabili durante il conflitto. In primo luogo, viene auspicata la fine del conflitto tramite un immediato e permanente cessate il fuoco, il rilascio degli ostaggi, oltre a facilitare l'ingresso degli aiuti umanitari per le persone con disabilità.

In secondo luogo il Comitato fa riferimento alla «prevenzione dei rischi e misure di allerta per l'evacuazione¹⁶». Nello specifico, si richiede il rispetto del DIU nei territori palestinesi occupati assicurando rispetto e protezione alle persone con disabilità adottando le dovute precauzioni e misure per favorire l'evacuazione e l'allerta preventiva. Infatti, in relazione a quest'ultima raccomandazione, il Comitato richiede l'adozione di protocolli di evacuazione che prendano in considerazione le difficoltà fisiche e psicologiche delle persone con disabilità nel rispetto del principio di non-discriminazione. Tali misure devono, inoltre, considerare anche la protezione dei bambini e prevenire la discriminazione e la marginalizzazione intersezionale, come quella che coinvolge le donne e giovani ragazze con disabilità esposte al rischio di sfruttamento e abuso.

Infine, il comitato si sofferma sul tema dell'aiuto umanitario rivolgendo le proprie raccomandazioni sia a Israele sia alle Nazioni Unite e sostenendo l'urgenza di facilitare e non ostacolare l'ingresso dell'assistenza umanitaria, comprese le ambulanze, i veicoli e altri mezzi delle Nazioni Unite. Una particolare attenzione è posta dal Comitato alla necessità di garantire ai disabili l'accesso a kit assistenziali, medici e igienici.

3. *Risoluzione del Consiglio di sicurezza dell'ONU 2475 (2019)* – Come anticipato nell'introduzione, tra gli strumenti più recenti per la tutela dei diritti umani delle persone con disabilità nei contesti di conflitto armato c'è la Risoluzione 2475 (2019) adottata dal Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite il 20 giugno 2019. La rilevanza di tale documento sta nel fatto che si tratta del primo documento che affronta il problema dell'impatto sproporzionato dei conflitti armati e delle crisi umanitarie sulle persone con disabilità, come dichiarato nel preambolo della Risoluzione stessa¹⁷.

La Risoluzione 2475 (2019) è stata approvata all'unanimità con 15 voti favorevoli, segnando un momento storico per le Nazioni Unite: per la prima volta, infatti, il Consiglio di Sicurezza ha dedicato un intero documento alla protezione delle persone con disabilità nei conflitti armati.

Tuttavia, dietro questo voto unanime, il verbale della riunione durante la quale si è svolta la votazione¹⁸, mostra delle divergenze tra la maggioranza degli Stati da una parte e Russia e Cina. Da un lato, la maggior parte degli Stati, guidata da Polonia e Regno Unito, ha accolto con entusiasmo l'iniziativa, considerandola un passo necessario per non lasciare indietro nessuno e per coinvolgere finalmente le persone con disabilità nelle decisioni che riguardano la loro sicurezza.

Dall'altro lato, Russia e Cina hanno mostrato un atteggiamento molto più cauto e conservatore. Pur avendo votato a favore per l'importanza umanitaria del tema, entrambi i Paesi hanno chiarito che, a loro parere, il Consiglio di Sicurezza non dovrebbe inventare nuove regole o creare categorie speciali di persone da proteggere. La Russia, in particolare,

Disabilities on its thirty-third session, 11-26 August 2025, p. 9, par. 1.

¹⁶ Ivi, p. 21, traduzione a cura dell'autrice.

¹⁷ *Resolution 2475 (2019)*, Security Council 20 June 2019, p. 1.

¹⁸ S/PV.8556 file:///C:/Users/afica/Downloads/S_PV.8556-EN.pdf.

ha avvertito che moltiplicare queste categorie rischia di complicare il quadro internazionale e di indebolire la protezione generale che le Convenzioni di Ginevra già garantiscono a tutti i civili¹⁹. Anche la Cina ha insistito sul fatto che il Consiglio non debba sostituirsi ai governi nazionali o ad altre agenzie che si occupano di diritti umani, ma debba limitarsi al suo compito principale: mantenere la pace e la sicurezza internazionali²⁰. In breve, mentre per molti Stati questa risoluzione apre una nuova strada per i diritti umani nelle guerre, per Mosca e Pechino deve rimanere solo un'applicazione pratica di regole che esistono già da tempo.

Il Consiglio di Sicurezza, inoltre, nel preambolo della Risoluzione, indica quali sono gli aspetti rilevanti che hanno portato alla decisione di dedicare un documento al trattamento delle persone con disabilità nei conflitti armati mettendo in evidenza le conseguenze più allarmanti del conflitto sulle categorie più vulnerabili della popolazione. L'abbandono, la violenza e il mancato accesso ai servizi essenziali, benché siano da considerarsi come necessità della popolazione civile nel suo insieme, sono conseguenze del conflitto che necessitano di maggiore attenzione in relazione ai bisogni specifici delle persone con disabilità²¹.

Il Consiglio sottolinea l'universalità, l'indivisibilità e l'interdipendenza dei diritti umani e richiama gli Stati all'obbligo di garantire anche alle persone con qualsiasi tipologia di disabilità il pieno esercizio delle libertà fondamentali, richiamando, dunque, il principio di non-discriminazione. Inoltre, viene posta particolare attenzione anche alle organizzazioni rappresentative delle persone disabili che interagiscono nel contesto umanitario per garantire il rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali di tale categoria. Dato il loro ruolo cruciale, si considera necessaria l'istituzione di meccanismi permanenti che possano portare avanti un dialogo innovativo tra le persone con disabilità, gli enti per l'azione umanitaria e i *policy makers* in maniera da permettere di intavolare un dialogo che porti ad affrontare le cause più profonde della discriminazione e favorirne il superamento. Un ulteriore aspetto che viene messo in evidenza è il ruolo che tali organizzazioni possono rivestire nella risposta umanitaria e nella pianificazione della ricostruzione successiva alle ostilità militari.

Nella sua parte finale, il documento elenca alcuni obblighi a carico degli Stati che il Consiglio di Sicurezza enfatizza al fine di garantire gli obiettivi già richiamati della Risoluzione e dalla CRPD.

In primo luogo, la Risoluzione stabilisce che, in conformità a quanto stabilito dal DIU, è necessaria l'adozione urgente per la protezione delle persone con disabilità da tutte le forme di violenza, quali mutilazioni, torture e violenze sessuali, le cui vittime sono soprattutto donne e bambini. In proposito, il Consiglio di Sicurezza sottolinea l'importanza di garantire alle vittime di violenza pari accesso alla giustizia, il diritto ad adeguate forme di riparazione e, di conseguenza, che gli autori di tali violenze vengano puniti²².

In secondo luogo, viene ribadita la necessità per le persone con disabilità di accedere agli aiuti umanitari in maniera sicura e tempestiva per far fronte alle necessità specifiche. Nel rafforzare tale obiettivo, il Consiglio di Sicurezza incoraggia le

¹⁹ Ivi, p. 2.

²⁰ Ivi, p. 4.

²¹ *Resolution 2475 (2019)*, Security Council 20 June 2019, p. 1.

²² Ivi, p. 2, par. 1-5.

organizzazioni di rappresentanza alla partecipazione nel richiamare l'osservanza di tali disposizioni durante l'intera durata del conflitto e a contribuire successivamente alla ricostruzione anche attraverso le missioni delle Nazioni Unite²³.

Infine, per garantire l'applicazione delle raccomandazioni e per assicurare il rispetto dei diritti umani delle persone con disabilità, la risoluzione istituzionalizza il monitoraggio costante, attraverso dei rapporti periodici da parte del Segretario Generale delle Nazioni Unite sul tema della disabilità. In tal modo, l'obiettivo è anche quello di rafforzare il rispetto della CRPD sottolineandone la centralità non solo in circostanze quotidiane, ma anche durante il verificarsi di situazioni straordinarie, come il conflitto armato²⁴.

4. *L'impatto dei conflitti e il monito del Segretario Generale sulle condizioni delle persone con disabilità durante il conflitto armato. Vulnerabilità e genesi delle nuove disabilità.* - Nonostante i crescenti sforzi della comunità internazionale per garantire una tutela effettiva alle persone con disabilità nei conflitti armati, culminati nell'adozione della Risoluzione 2475/2019, la realtà dei teatri bellici odierni dipinge un quadro ancora molto critico. L'analisi degli scontri bellici più recenti evidenzia come le difficoltà affrontate da questa categoria non siano affatto diminuite: la mancata attuazione di misure concrete impedisce spesso una fuga sicura e un accesso dignitoso ai soccorsi. Questa urgenza è stata ribadita con forza attraverso i Rapporti del Segretario Generale sulla Protezione dei Civili (PoC). In particolare, nell'ultimo documento del 14 maggio 2024, il Segretario generale torna a puntare i riflettori sulle vulnerabilità specifiche di queste persone, denunciando i ritardi operativi e richiamando gli Stati membri all'osservanza rigorosa della storica risoluzione del 2019²⁵. Il testo del Rapporto evidenzia come le persone con disabilità abbiano subito l'impatto dei conflitti e delle loro conseguenze in modo sproporzionato rispetto al resto della popolazione nei diversi panorami di guerra. In contesti come l'Afghanistan, la vulnerabilità è acuita da barriere istituzionali e comunicative che ostacolano l'accesso agli aiuti umanitari, mentre in zone come Myanmar e la Striscia di Gaza l'impossibilità fisica di evacuare si traduce spesso in tragedia. La distruzione delle infrastrutture e la mancanza di trasporti accessibili costringono, infatti, molte persone con disabilità e anziani a rimanere intrappolati nelle proprie case. Oltre ai pericoli logistici, queste popolazioni affrontano minacce dirette alla vita e gravi stigmi sociali: nel nord-est della Nigeria, chi non è riuscito a fuggire è stato ucciso da gruppi armati, con una crudeltà particolare rivolta verso le donne con disabilità psicosociali, spesso vittime di persecuzioni basate su accuse di stregoneria. Il legame tra guerra e disabilità è reso evidente anche dal caso dell'Ucraina, dove il numero di persone con menomazioni è letteralmente esploso, passando da 300.000 a circa 3 milioni in meno di due anni a causa dell'uso massiccio di armi esplosive. Questa emergenza globale è aggravata dal collasso dei sistemi sanitari in Paesi come il Sudan, dove la mancanza di servizi riabilitativi e la presenza di residui bellici inesplosi continuano a minacciare l'incolumità dei civili, rendendo la disabilità sia una conseguenza diretta che una condizione di perenne pericolo²⁶.

²³ Ivi, p. 2-3, parr. 6-8.

²⁴ Ivi, p.3, parr. 9-11.

²⁵ *Protection of civilians in armed conflict*, Report of the Secretary-General, UN Doc. S/2024/385, 14 May 2024.

²⁶ Ivi, p. 8, par. 31.

Come sottolineato dal rapporto in merito al caso ucraino, un ulteriore problema relativo alla disabilità nei conflitti armati è l'insorgenza della disabilità di guerra, cioè deficit fisici o traumi psichici connessi con il contesto bellico (mutilazioni o patologie post-traumatiche)²⁷. L'aumento vertiginoso delle persone con disabilità è un elemento comune a tutti i Paesi attraversati da un conflitto armato e, in tal senso, risultano impressionanti di dati relativi all'impatto del conflitto armato sulla popolazione civile di Gaza.

Con oltre 167.376 feriti²⁸ registrati²⁹ a partire dell'inizio dell'ultimo conflitto israelo-palestinese, la Palestina costituisce uno dei panorami più tragici nel vertiginoso aumento delle disabilità di guerra registrata nella popolazione civile.

Secondo l'OMS, tra i feriti registrati, circa 41.840 si trovano in gravi condizioni e necessitano di una riabilitazione urgente e a lungo termine. Gli attacchi compiuti dall'esercito israeliano (*Israel Defense Forces* - IDF), utilizzando ogni mezzo a disposizione nell'arsenale convenzionale, hanno raso al suolo intere città e villaggi e provocando sui civili un livello altissimo di amputazioni, il 13% delle ferite totali; un dato posto in risalto da Emergency riguardo le amputazioni è che «Gaza registra oggi il tasso più alto di amputazioni infantili pro capite al mondo»³⁰, circa il 22% dei pazienti registrati³¹. Secondo quanto esposto nei paragrafi precedenti, i civili che si ritrovano a convivere con una simile disabilità riscontrano difficoltà nell'evacuazione. Per questo: «Dal maggio 2024, l'OMS ha assunto un ruolo di primo piano nel coordinare le evacuazioni, con 193 evacuati che hanno avuto amputazioni (23%), in gran parte bambini»³². Oltre alle amputazioni, si sono registrate lesioni del midollo spinale, traumi cranici e ustioni.

A ciò si aggiungono le patologie psichiche che colpiscono soprattutto i bambini, come evidenziati dalla ricerca "*Trapped and Scarred*" pubblicata da Save The Children. La ricerca analizza gli effetti della guerra sui minori rilevando come l'attacco del 7 Ottobre 2023 abbia deteriorato la salute mentale di questi ultimi più di escalation militari precedenti distruggendo il loro senso di sicurezza³³.

Infine, occorre considerare che all'interno di un conflitto armato vittime collaterali sono considerati anche gli operatori umanitari, tra cui oltre 42 professionisti della riabilitazione³⁴.

5. Prospettive future sulla protezione e sulla tutela dei diritti umani delle persone con disabilità durante il conflitto armato. Le linee guida sull'inclusione delle persone con disabilità nell'azione umanitaria dell'Inter-Agency Standing Committee – IASC - La comunità internazionale ha compiuto progressi significativi nell'integrare la tutela delle persone con disabilità all'interno del quadro normativo sui conflitti armati, definendo

²⁷ V. Rosato, R. A. J. Moustafa. *Vittime civili e disabilità di guerra: analisi e sfide tra giustizia, sviluppo e inclusione*. L'Osservatorio, Centro sociale di ricerche sulle vittime civili dei conflitti, 2025, p. 2.

²⁸ World Health Organization, *Estimating trauma rehabilitation needs in Gaza*, September 2025 Update, WHO Office for the occupied Palestinian territory, Jerusalem, 2025.

²⁹ In data 24 settembre 2025.

³⁰ <https://www.emergency.it/blog/dai-progetti/la-situazione-a-gaza-gli-aggiornamenti-di-emergency/>

³¹ World Health Organization, *Estimating trauma rehabilitation needs in Gaza*, cit., p. 13.

³² *Ibidem*.

³³ C. Nicoll, *Trapped and Scarred*, Save The Children, 2024, <https://s3-www.savethechildren.it/public/files/uploads/publicazioni/trapped-and-scarred.pdf>.

³⁴ World Health Organization, *Estimating trauma rehabilitation needs in Gaza*, cit.

disposizioni specifiche per questa categoria. Tuttavia, la realtà dei teatri bellici smentisce spesso le conquiste teoriche: sul campo si consuma una profonda frattura tra il diritto e la pratica, in cui le persone con disabilità rimangono, tra tutti, i soggetti più esposti al rischio di abbandono e di isolamento data la difficoltà di fuga, di protezione e di accesso agli aiuti umanitari. Un passo avanti fondamentale nella tutela delle persone con disabilità è stato compiuto nel luglio 2019 con l'elaborazione delle linee guida sull'«inclusione delle persone con disabilità nell'azione umanitaria» da parte dell'Inter-Agency Standing Committee (IASC)³⁵, un forum di cooperazione istituito dall'Assemblea generale nel 1991, con la risoluzione 46/182, al fine di garantire una risposta tempestiva alle emergenze umanitarie, garantendo il rispetto del diritto internazionale umanitario e dei principi di umanità e imparzialità. Il ruolo guida dell'IASC si sostanzia nel garantire un'azione coordinata di diciannove organizzazioni, partner ONU e non, in situazioni di crisi umanitarie³⁶.

Le Linee guida sono il primo documento internazionale, seppur non vincolante, elaborato attraverso il coinvolgimento diretto delle persone con disabilità e con le organizzazioni rappresentative delle stesse (*Organizations of People with Disabilities - ODPs*). L'obiettivo di tale documento è quello di fornire istruzioni pratiche per gli attori umanitari e alle parti interessate ponendo al centro dell'azione umanitaria la garanzia della tutela dei diritti umani delle persone con disabilità³⁷.

Un punto chiave proposto dalle linee guida IASC riguarda la concreta applicazione del diritto di uguaglianza per cui l'effettiva efficacia dell'assistenza umanitaria per le persone con disabilità richiede l'adozione di una strategia fondata sul “*Twin-Track approach*” prevedendo un coordinamento tra programmi inclusivi e interventi mirati. I primi sono tutti quei programmi per gli aiuti umanitari che si riferiscono all'intera popolazione includendo, pertanto le persone con disabilità. Ciò significa l'implementazione di misure volte a garantire la piena accessibilità. Sul piano comunicativo dell'informazione, si ritiene opportuno l'inclusione della trascrizione in Braille, l'adozione della lingua dei segni e la redazione di documenti in linguaggio semplificato. Parallelamente sotto il profilo logistico, la posizione dei siti di distribuzione deve rispondere a criteri di accessibilità che includa anche le persone con ridotte capacità motorie o intellettive³⁸.

Sul piano degli interventi mirati, questi devono rispondere alle esigenze specifiche delle persone con disabilità attraverso la fornitura di tecnologie assistive e consegna degli aiuti umanitari qualora la persona sia impossibilitata a raggiungere personalmente il punto di distribuzione³⁹.

Il documento evidenzia il ruolo delle organizzazioni rappresentative delle persone con disabilità quali partner fondamentali per l'azione umanitaria per garantire l'inclusione e assicurare lo sviluppo della risposta umanitaria. Tramite l'intervento diretto delle ODPs si vanno a rafforzare le necessità specifiche delle persone con disabilità trasformando queste ultime da soggetti destinatari dell'aiuto a soggetti attivi e partner strategici.

³⁵ *Guidelines in the Inclusion of Persons with Disabilities in Humanitarian Action*, IASC, 2019, reperibile online <https://interagencystandingcommittee.org/iasc-guidelines-on-inclusion-of-persons-with-disabilities-in-humanitarian-action-2019>.

³⁶ <https://interagencystandingcommittee.org/the-inter-agency-standing-committee>.

³⁷ *Guidelines in the Inclusion of Persons with Disabilities in Humanitarian Action*, cit.

³⁸ Ivi, p. 19.

³⁹ *Ibidem*.

Dunque, in linea con lo slogan politico di tali organizzazioni “*Nothing about us, without us*”, risulta fondamentale la collaborazione con le persone con disabilità⁴⁰.

6. *Conclusioni* - L’analisi prodotta intende mettere in evidenza la peculiare condizione di marginalità delle persone con disabilità nei conflitti armati, sottolineando gli strumenti necessari a garantire un’adeguata tutela dei diritti umani in contesti così critici. Il conflitto armato si configura come un “teatro” di gravi violazioni che colpiscono la popolazione civile, complicando drasticamente la realtà di chi necessita di assistenza costante. In questo scenario, emerge come le organizzazioni internazionali abbiano compiuto passi significativi solo in tempi recenti con lo sviluppo di una normativa specifica, culminata nel 2008 con l’entrata in vigore della CRPD. Prima di tale traguardo, le persone con disabilità non godevano di riferimenti diretti nelle convenzioni internazionali, restando inserite in categorie generalizzate all’interno delle Convenzioni di Ginevra del 1949 e dei Protocolli del 1977. Questa lacuna storica spiega l’urgenza di una maggiore attenzione da parte della comunità internazionale, stimolata anche dalla risoluzione 2475 (2019) del Consiglio di Sicurezza che esorta gli Stati a prioritizzare la protezione di questa categoria vulnerabile.

Un profilo di particolare criticità riguarda l’effettiva possibilità di mettersi in salvo durante le ostilità. Le difficoltà sono acuite dall’assenza di luoghi sicuri accessibili e di sistemi di allerta comprensibili per chi ha limitazioni sensoriali o cognitive. Inoltre, il fenomeno della discriminazione intersezionale aggrava la condizione di donne e minori con disabilità. La “discriminazione intersezionale” si riferisce a una situazione in cui più fattori interagiscono tra di loro simultaneamente in modo da risultare inseparabili⁴¹, come il genere e la disabilità fisica e intellettiva nel caso in esame. Altri motivi di discriminazione includono «l’età, l’origine etnica, indigena, nazionale o sociale, l’identità di genere, le opinioni politiche o di altra natura, la razza, lo status di rifugiato, migrante o richiedente asilo, la religione, il sesso e l’orientamento sessuale»⁴². Così l’intrecciarsi tra disabilità, genere ed età non solo limita le capacità di fuga, ma espone i soggetti a violenze e abusi alimentati da uno stigma sociale degradante.

Parallelamente, l’impiego di armi contro i civili funge da generatore di nuove disabilità, come dimostrato drammaticamente dai dati relativi ai territori palestinesi occupati. In tali contesti, la sofferenza è moltiplicata dall’impossibilità di ricevere cure adeguate, poiché gli attacchi colpiscono spesso anche le infrastrutture sanitarie e il personale umanitario. Le prospettive future per una reale tutela dei diritti dipendono dunque da un maggior rispetto delle regole internazionali sulla protezione dei civili e delle persone con disabilità durante i conflitti armati, accompagnato da una più rigorosa aderenza alle raccomandazioni dell’ONU e dall’adozione del principio “*nothing about us, without us*”. Solo attraverso il coinvolgimento diretto delle persone con disabilità e delle loro organizzazioni rappresentative sarà possibile trasformare i meccanismi di protezione, garantendo risposte che siano realmente efficaci e calibrate sulle sfide poste dal connubio tra disabilità e guerra.

Aprile 2026

⁴⁰ Ivi, pp. 33-35.

⁴¹ Committee on the rights of Persons with Disabilities, *General Comment No. 3 on Women and Girls with Disabilities*. CRPD/C/GC/3, 25 November 2016.

⁴² *Ibidem*.

**SIOI**

UNA Italy

OSSERVATORIO

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

Il ruolo della Forza di Gendarmeria europea (EGF) nel processo verso una difesa comune europea

Criseide Novi

Professoressa ordinaria di Diritto dell'Unione europea, Università di Foggia

1. *Nascita e caratteristiche della Forza di Gendarmeria europea* – L'idea di dare vita a una forza multinazionale con le caratteristiche di un corpo di polizia militare risale al 2003, quando i Ministri della difesa di Francia e Italia hanno avanzato una proposta in tal senso durante la riunione informale dei Ministri della difesa dell'Unione europea di Roma nell'ottobre 2003. Nel settembre dell'anno successivo, sempre durante una riunione informale dei Ministri della difesa, tenutasi a Noordwijk, 5 Stati (Spagna, Francia, Italia, Paesi Bassi e Portogallo) hanno firmato la [Dichiarazione di intenti](#) che ha istituito la Forza di Gendarmeria europea (*European Gendarmerie Force*, o *EuroGendFor*, d'ora in poi anche EGF), permettendo così l'avvio delle prime esercitazioni¹. Infine nel 2007, i medesimi Stati hanno concluso il [Trattato di Velsen](#) che ha formalizzato la EGF come forza di reazione rapida «operativa, preorganizzata, forte e dispiegabile in tempi rapidi», composta unicamente da forze di polizia a statuto militare (ovvero preposte a svolgere attività tra la popolazione civile, ma dotate di struttura, disciplina e addestramento di tipo militare, come in Italia i Carabinieri), destinata a svolgere tutti i compiti di polizia nell'ambito di gestione delle crisi internazionali (art. 1 del [Trattato di Velsen](#))².

Solo gli Stati membri dell'Unione europea che dispongono di forze di polizia a statuto militare possono diventare parte dell'EGF o, in alternativa, chiedere la concessione dello *status* di partner o di osservatore. Gli Stati osservatori partecipano, senza diritto di voto, alle riunioni degli organi politici dell'EGF e possono prendere parte alle esercitazioni e alle missioni. Prerogative simili spettano anche gli Stati partner, i quali però possono partecipare solo alle riunioni relative alle missioni e alle esercitazioni a cui contribuiscono. Agli *status* di osservatore o di partner possono aspirare anche i Paesi candidati all'adesione all'Unione, purché naturalmente siano dotati di una forza di polizia a statuto militare (articoli 41, 42 e 43 del [Trattato di Velsen](#))³. Ai cinque Stati parte iniziali, nel tempo si sono aggiunti la Romania nel 2008, la Polonia nel 2013 e la Lituania nel 2025. La Turchia dal 2009, la Moldavia dal 2023, l'Ucraina dal 2024 e la Bulgaria dal 2026 hanno lo *status* di osservatori, mentre la Finlandia, dal 2025, ha quello di partner.

L'EGF dispone di un proprio apparato organico, al cui vertice politico si colloca il Comitato interministeriale di alto livello ([CIMIN](#)) formato da rappresentanti nazionali a livello ministeriale, coadiuvato da una serie di gruppi di lavoro. Alle riunioni del CIMIN, che hanno cadenza annuale, di solito partecipano il Ministro degli esteri, della difesa o

¹ I resoconti degli incontri sono stati pubblicati dall'European Union Institute for Security Studies in [From Copenhagen to Brussels – European Defence: Core Document, Volume IV](#), Chaillot Paper, n. 67, December 2003 e in [Security and Defence. Core Documents 2004, Vol. V](#), Chaillot Paper, n. 75, February 2005.

² Il testo in italiano è inserito nella [Legge 14 maggio 2010, n. 84](#), con cui l'Italia ha provveduto ad autorizzare alla ratifica e a dare esecuzione al Trattato di Velsen.

³ Per approfondimenti v. il documento: [The Status of EGF Member, EGF Observer and EGF Partner](#), Amsterdam, 15 November 2007.

degli interni (oppure un loro rappresentante), a seconda del Ministero da cui dipende il corpo di polizia, unitamente al Comandante generale o al Direttore generale di quest'ultimo. La presidenza è assicurata, a rotazione annuale, da ciascuno Stato parte. Il CIMIN ha funzioni di coordinamento strategico e controllo politico e adotta tutte le principali decisioni relative all'EGF, incluse l'ammissione di nuovi Stati e la concessione degli altri *status*, sempre all'unanimità.

L'organo operativo è il [Quartier Generale Permanente \(PHQ\)](#), con sede a Vicenza. Esso è dotato di personale stabile, formato da membri delle varie forze di polizia nazionali, assegnati dai rispettivi Stati, con a capo il Comandante dell'EGF, nominato dal CIMIN, che gli impartisce le direttive da attuare. Il Quartier Generale monitora le aree di possibile intervento e pianifica e conduce le operazioni, garantendo alle forze dispiegate il supporto, anche *in loco*, di cui possono avere bisogno. Esso è infatti modulare e proiettabile, ovvero attivabile nell'area in cui si svolgono le operazioni⁴. È presente anche un Consiglio finanziario, formato da esperti nominati dagli Stati parte (art. 33 del [Trattato di Velsen](#)).

Per quanto riguarda le forze impiegate concretamente sul campo, l'EGF non dispone di un corpo di polizia permanente: le operazioni sono svolte da personale designato di volta in volta dagli Stati sulla base delle esigenze specifiche e del tipo di missione da svolgere. La decisione politica di impiegare l'EGF in una determinata missione viene presa dal CIMIN, sempre all'unanimità. Quest'ultimo definisce anche il mandato e stabilisce se invitare Stati terzi a partecipare. A questo punto ha l'avvio il c.d. processo di generazione della forza. Il Quartier Generale Permanente contatta gli Stati parte e gli eventuali Stati terzi che hanno manifestato la propria disponibilità, per definire i contributi nazionali in base alle esigenze della missione. Per quanto riguarda i primi, i contributi sono stabiliti partendo da una sorta di "catalogo", in cui gli Stati parte hanno preventivamente indicato il personale della propria forza di polizia potenzialmente assegnabile all'EGF. Tale indicazione non vincola però in alcun modo lo Stato che, volta per volta e in piena autonomia, decide se partecipare o meno a una specifica missione. Di fatto quindi, ogni missione dell'EGF è soggetta a due decisioni nazionali distinte: una, da prendere nell'ambito del CIMIN, relativa alla creazione della missione e alla definizione dei suoi compiti; l'altra, individuale, riguardante la scelta di prendere o meno parte diretta alle operazioni tramite la designazione di un proprio contingente. Con gli Stati terzi vengono conclusi accordi *ad hoc*.

2. La Forza di Gendarmeria europea nel quadro della Politica di sicurezza e difesa comune dell'Unione europea – La Forza di Gendarmeria europea è stata creata al di fuori del quadro giuridico dell'Unione europea e pertanto non può considerarsi parte integrante della sua capacità operativa, come avviene ad esempio per i Battlegroups⁵. Secondo

⁴ N. Ronzitti, *La Gendarmeria Europea. Quale avvenire per le missioni civili all'estero?*, Osservatorio di politica internazionale, febbraio 2010.

⁵ I Battlegroups (gruppi tattici) sono unità militari multinazionali, composte di solito da 1500 effettivi ciascuna, nati durante un Vertice franco-tedesco nel febbraio 2003 e diventati pienamente operativi nel 2007. A tutt'oggi non sono mai stati dispiegati, anche se dal 2025 dovrebbero essere entrati in una nuova fase di operatività avanzata.

quanto stabilito dall'art. 5 del [Trattato di Velsen](#), l'EGF può rispondere a richieste provenienti da diverse organizzazioni internazionali, come le Nazioni Unite, l'OSCE, la NATO e persino da coalizioni internazionali create *ad hoc*. Tuttavia, i legami con l'Unione sono molto stretti. Anzitutto perché, come visto, la possibilità di entrare a far parte dell'EGF è riservata solo agli Stati membri dell'UE; ma anche – e specialmente – perché essa è stata concepita fin dall'inizio come una forza multinazionale autonoma, ma prioritariamente a disposizione dell'Unione europea, per contribuire allo sviluppo della sua Politica di sicurezza e difesa comune (PSDC). A tal fine, nel [2014](#) e nel [2018](#) l'EGF ha stretto accordi di collaborazione con il Servizio europeo per l'azione esterna.

In generale, va ricordato che il primo comma dell'[art. 42 TUE](#), che apre la sezione del Trattato sull'Unione dedicata alla PSDC, prevede che l'Unione debba disporre di capacità operative da impiegare in missioni al suo esterno per garantire il mantenimento della pace, la prevenzione dei conflitti e il rafforzamento della sicurezza internazionale, conformemente ai principi della Carta delle Nazioni Unite (c.d. missioni Petersberg). Tali missioni, a seconda del tipo di personale impiegato, possono essere: militari, civili – composte cioè da personale di vario tipo ma non militare – oppure miste – ossia con la partecipazione, coordinata, di militari e civili.

Le missioni Petersberg possono svolgere un'ampia gamma di attività, elencate dall'art. [43 TUE](#), comprendenti: le azioni in materia di disarmo; le missioni umanitarie e di soccorso; le missioni di consulenza e assistenza in materia militare; le missioni di prevenzione dei conflitti e di mantenimento della pace; le missioni di unità di combattimento per la gestione delle crisi comprese le missioni tese al ristabilimento della pace e quelle di stabilizzazione al termine dei conflitti.

Ai sensi dell'[art. 42, par. 3, TUE](#) le missioni Petersberg vengono realizzate attraverso il ricorso a capacità fornite dagli Stati membri, individualmente, ma anche mettendo a disposizione dell'Unione forze multinazionali create da gruppi di questi ultimi, attraverso accordi internazionali conclusi al di fuori della PSDC. Oltre all'EGF, che rappresenta una sorta di *unicum* per la sua capacità di svolgere compiti civili, fino ad oggi queste forze sono tutte militari. Le principali sono l'[EUROCORPS](#), creato nel 1992 e a cui attualmente partecipano 6 Stati (Francia, Germania, Belgio, Spagna, Lussemburgo e Polonia, mentre altri 5, tra cui l'Italia, sono osservatori), che può operare come struttura permanente di comando e controllo sia nell'ambito della PSDC, sia per la NATO; l'[EUMAFOR](#), costituita nel 1995 tra Italia, Francia, Portogallo e Spagna, come forza marittima internazionale, non permanente ma pre-strutturata, in grado di condurre operazioni per l'Unione europea, la NATO e le Nazioni Unite adattando dimensione e composizione in base ai compiti che le vengono assegnati; l'[EATC](#), operativo dal 2010, a cui partecipano 7 Stati (Paesi Bassi, Belgio, Francia, Germania, Lussemburgo, Spagna e Italia), consistente in una struttura di comando multinazionale nel campo della mobilità aerea militare.

Per quanto riguarda più specificamente le missioni Petersberg civili, esse sono espressione di ciò che viene definita la dimensione civile della PSDC. L'esigenza per l'Unione di dotarsi di una tale dimensione è stata chiaramente affermata dal [Consiglio europeo di Santa Maria di Feira del giugno 2000](#) e dal [Consiglio europeo di Nizza del 7](#),

[8 e 9 dicembre 2000](#). Durante il primo di questi, i capi di Stato e di governo hanno individuato quattro ambiti prioritari nella gestione civile delle crisi internazionali: polizia, rafforzamento dello Stato di diritto, rafforzamento dell'amministrazione civile e protezione civile⁶. Nel secondo sono stati precisati i singoli ambiti e, per quanto riguarda la polizia, è stato definito il concetto di impiego delle forze, che comporta la capacità di svolgere compiti di consulenza, assistenza, formazione e sostituzione delle polizie locali durante le fasi di prevenzione dei conflitti, gestione delle crisi e riabilitazione dopo i conflitti; operando, laddove necessario, in stretto coordinamento con eventuali forze militari presenti sul campo.

A partire dal 2003 l'importanza della dimensione civile della PSDC è stata costantemente ribadita. La prima [Strategia europea in materia di sicurezza del 2003](#), elaborata dall'allora Alto Rappresentante Solana, ha definito la capacità di utilizzare in modo efficace ed efficiente risorse civili nelle situazioni di crisi e post-crisi un elemento indispensabile della politica di sicurezza e difesa dell'Unione. La stessa valutazione è stata fatta nella [Strategia in materia di sicurezza del 2008](#) e ancora nella [Strategia globale per la politica estera e di sicurezza dell'Unione del 2016](#), preparata dalla successiva Alta Rappresentante Mogherini, dove le missioni civili sono definite «un segno distintivo della PSDC».

Più di recente, nella [Bussola strategica del 2022](#), che tiene conto del mutato contesto geopolitico determinato dall'aggressione russa all'Ucraina, è stata riconfermata l'importanza delle missioni Petersberg civili per una più ampia risposta dell'Unione alle sfide in materia di sicurezza. Infine, nel [Patto sulla dimensione civile della PSDC del 2023](#), l'approccio civile è espressamente definito un valore aggiunto per la gestione delle crisi e finanche di veri e propri conflitti, per quanto riguarda, ad esempio, le indagini e il perseguimento dei crimini internazionali, nonché il ripristino dello Stato di diritto nei territori liberati e adiacenti.

In tale contesto, l'aspetto qualificante della Forza di Gendarmeria europea deriva proprio dal suo essere formata da personale di polizia soggetto a statuto militare che, conferendole una sorta di doppia natura⁷, la rende capace di agire con un elevato grado di interoperabilità, sia sotto un'autorità civile, sia sotto una catena di comando militare. Ciò le permette di svolgere tutti i compiti di polizia nell'ambito delle missioni Petersberg e quindi di dare il proprio contributo ai fini del mantenimento dell'ordine pubblico e della sicurezza anche in missioni di gestione di crisi internazionali che si svolgono in contesti particolarmente instabili o molto prossimi a situazioni di guerra⁸.

Altro suo aspetto peculiare è la grande flessibilità. La Forza di Gendarmeria europea può intervenire con unità di polizia multifunzionali e modulabili a seconda delle necessità ([IPU](#)), oppure fornire *team* specializzati o singoli esperti da inserire nell'ambito di

⁶ A questi, nel 2008, il Consiglio ne ha aggiunti altri due, consistenti nelle attività di vigilanza e nel sostegno ai Rappresentanti speciali dell'Unione. V. [Obiettivo primario civile 2008, Bruxelles, doc. n. 15863/04, del 7 dicembre 2004](#).

⁷ [G. ARCUDI, M.E. SMITH, The European Gendarmerie Force: A Solution in Search of Problems?, in European Security, 2013, p. 1 ss.](#)

⁸ V. [Question for Written answer E-002247/212, 25 Aprile 2021 e Answer given by High Representative/Vice-President Borrell on behalf of the European Commission 10 August 2021](#).

missioni di altre forze.

Grazie a tali caratteristiche, l'EGF è, tra quelle disponibili, la forza internazionale più spesso impiegata dall'Unione ai sensi dell'[art. 42, par. 3, TUE](#). Attualmente essa è attiva in più di [10 missioni](#) in Europa extra-UE, Asia, Africa e Medio Oriente, e quasi altrettante sono quelle già concluse. Di queste la maggior parte sono missioni UE, ma alcune consistono in interventi nel quadro di operazioni NATO o ONU.

L'EGF si inserisce per lo più in teatri di crisi in cui, a causa di un conflitto ancora in corso o appena terminato, si è avuto un collasso delle forze di polizia locali e di conseguenza sussiste un elevato livello di insicurezza e di criminalità, collocandosi perfettamente nel quadro del concetto di impiego delle forze di polizia elaborato dal già citato [Consiglio europeo di Nizza del 2000](#). In simili contesti, l'intervento dell'EGF è spesso diretto a fornire consulenza, nonché a reclutare e addestrare nuovo personale di polizia capace di raggiungere gli standard professionali internazionali più elevati (missioni di [strengthening](#)). Questo è il caso, ad esempio, della missione [EUMAM](#) in Mozambico, dove dal 2024 l'EGF svolge attività di consulenza e formazione in materia di antiterrorismo. Oppure la Forza di Gendarmeria europea può essere incaricata di sostituire o affiancare la polizia locale nella gestione della sicurezza del territorio, in attesa del completamento della sua riqualificazione (missioni di [substitution](#)). In questo senso, l'EGF ha preso parte, ad esempio, alla missione [EUMAM](#) nella Repubblica Centrafricana, dove dal 2015 al 2016 ha fornito sia agenti per garantire l'ordine pubblico e per condurre attività di polizia, sia personale specializzato per svolgere indagini su crimini.

La Forza di Gendarmeria europea svolge anche altri tipi di missioni, come quelle di monitoraggio ([Monitoring Missions](#)) in caso, ad esempio, di accordi di cessate il fuoco o di pace, oppure di attività di smobilitazione, disarmo e rimpatri di rifugiati. Si pensi alla missione civile [EUMM](#) in Georgia che, dal 2008, monitora il rispetto dell'Accordo che ha posto fine al conflitto armato tra la Georgia e la Federazione Russa. In tale missione l'EGF svolge vari compiti quali il pattugliamento dei punti di attraversamento delle linee di confine, ma anche programmi di formazione in *imagery intelligence* (raccolta e analisi di immagini satellitari).

3. *Il possibile ruolo della Forza di Gendarmeria europea nel processo di costituzione di una difesa europea* – Come già osservato, le missioni Petersberg, nel prevedere una capacità operativa destinata a operare all'esterno dell'Unione nel quadro dell'azione internazionale a tutela della pace e della sicurezza internazionale, concretizzano quella che può essere definita la *componente sicurezza* della PSDC.

Essa va distinta dalla *componente difesa* della PSDC, che invece riguarda le attività aventi come finalità la protezione del territorio dell'Unione, e quindi degli Stati membri, da aggressioni e attacchi provenienti dall'esterno (c.d. *difesa territoriale*)⁹. La difesa è

⁹ Per la distinzione tra le due componenti v. [L. PALADINI, La graduale definizione di una politica di difesa comune dell'UE, in DPCE online, 2023, p. 2395 ss.](#)

oggetto del secondo paragrafo dell'[art. 42 TUE](#), che prevede un processo di concretizzazione progressiva in due fasi. La prima consiste nella graduale definizione di una *politica di difesa comune* che, a tempo debito, condurrà alla seconda, ovvero all'istituzione di una *difesa comune*. Quest'ultima verrà ad esistenza quando il Consiglio europeo avrà così deciso, all'unanimità, e avrà raccomandato agli Stati membri di adottare a loro volta una decisione in tal senso, conformemente alle rispettive norme costituzionali.

La disposizione appena citata, oltre a non stabilire tempi di realizzazione certi per il completamento di un processo che, allo stato attuale, non sembra nemmeno iniziato, evita anche di definire i concetti di politica di difesa comune e di difesa comune. Tuttavia, rifacendosi anche alla dottrina che se ne è occupata, è ragionevole ritenere che la politica di difesa comune potrà presentare caratteristiche del tutto simili all'attuale PSDC, sviluppandosi come capacità operativa in grado di reagire alle minacce dirette contro l'integrità territoriale dell'Unione attraverso interventi realizzati facendo ricorso alle capacità degli Stati membri, fornite su base rigorosamente volontaria¹⁰. La nascita di una difesa comune, invece, dovrebbe comportare un vero e proprio cambiamento di paradigma rispetto all'attuale PSDC¹¹, presupponendo un trasferimento di competenze dagli Stati membri all'Unione per la costruzione di un esercito europeo destinato a sostituirsi agli eserciti nazionali nel garantire la difesa territoriale degli Stati in caso di bisogno, ma anche per svolgere i compiti Petersberg.

In tale ricostruzione, la prima delle due fasi, ovvero la nascita di una politica di difesa comune, potrebbe trovare concretizzazione nell'estensione dell'utilizzo delle missioni Petersberg che, senza mutare la loro natura e quindi senza alcuna modifica dei Trattati¹², potrebbero essere chiamate a svolgere anche compiti di difesa territoriale. Peraltro, una simile eventualità sembra essere stata considerata anche dalla Commissione europea nel suo [Documento di riflessione sul futuro della difesa europea](#), del 2017, dove vengono delineati tre scenari con livelli crescenti di ambizione. In quello intermedio è previsto lo sviluppo di una maggiore solidarietà tra gli Stati membri nel settore della difesa, con un progressivo allineamento della pianificazione, dell'acquisizione e della gestione delle risorse attraverso lo sviluppo di capacità multinazionali nei vari settori. Secondo la Commissione ciò permetterebbe, in un quadro di responsabilità condivisa e sinergica con la NATO, di innalzare il livello delle missioni Petersberg e di ampliare la gamma dei loro possibili compiti, con una più diretta implicazione nella protezione degli Stati membri e dei cittadini, anche per quanto riguarda attività come il controllo e la protezione delle frontiere.

Non vi è dubbio che in una politica di difesa così concepita, la dimensione civile della PSDC e quindi le missioni Petersberg di polizia troverebbero ampio spazio. La Commissione europea e l'Alto Rappresentante per gli affari esteri e la politica di sicurezza, nel marzo 2025 hanno presentato una [Strategia sulla prevenzione e reazione](#)

¹⁰ In questo senso anche [H. KRIEGER, Common European Defence: Competition or Compatibility with NATO](#), in [M. TRYBUS, N. WHITE \(eds.\), European Security Law](#), Oxford, 2007, p. 174 ss.

¹¹ Così anche [R. GEIGER, Article 42 \[Legal Framework of the CFSP\] \(ex Article 17 TEU\)](#), in [R. GEIGER, D.-E. KHAN, M. KOTZUR \(eds.\), European Union Treaties. A Commentary](#), München, 2014, p. 152 ss., p. 155.

¹² Va ricordato che l'elenco di possibili attività per le missioni Petersberg stabilito dall'art. 43 TUE è meramente esemplificativo. Ciò permetterebbe al Consiglio, anche a Trattati invariati, di affidare a tali missioni anche altri tipi di compiti.

[alle minacce e alle crisi emergenti](#) in cui è chiaramente affermato che, nel doversi preparare ad affrontare crisi su larga scala, compresa la possibilità di un'aggressione armata contro membri dell'Unione, le forze militari avrebbero bisogno del sostegno civile per garantire il funzionamento dello Stato e della società, auspicando perciò una ancora più stretta interazione tra attori civili e militari.

Con una tale prospettiva, la Forza di Gendarmeria europea sarebbe indubbiamente una risorsa preziosa. Grazie alla sua predisposizione ad agire anche sotto catene di comando militari e alla conseguente capacità di operare efficacemente in missioni di gestione di crisi complesse – cosa che le ha permesso di acquisire una grande credibilità nei confronti dei diversi attori della comunità internazionale¹³ – la EGF sarebbe la candidata migliore per svolgere compiti di tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza interna anche nell'ambito di interventi a protezione del territorio degli Stati membri dell'Unione da aggressioni esterne.

Considerazioni simili possono farsi anche per quanto riguarda la seconda fase, relativa alla creazione di una vera e propria difesa europea. Al netto delle incertezze circa i tempi e i modi, la Forza di Gendarmeria europea rappresenta un modello già operativo e con una ampia esperienza di azioni sul campo, che potrebbe efficacemente contribuire alla costruzione di un esercito europeo capace di affrontare un'ampia gamma di minacce, in un contesto geopolitico sempre più instabile e caratterizzato da un evidente peggioramento delle prospettive di sicurezza per il Continente europeo.

Maggio 2026

¹³ V. [F. DURAND, La Force de gendarmerie européenne: instrument de la politique de sécurité et de défense commune de l'Union européenne, in Revue de l'Union européenne, 2018, p. 444 ss.](#)

**SIOI**

UNA Italy

OSSERVATORIO

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

Il regime giuridico dello Stretto di Hormuz tra pace e guerra

Andrea Caligiuri

Professore associato di Diritto internazionale e Direttore del Centro interdipartimentale di Ricerca sull'Adriatico e il Mediterraneo (CiRAM), Università di Macerata

1. *L'evoluzione del regime degli stretti nel diritto del mare* - Il regime giuridico degli stretti utilizzati per la navigazione internazionale occupa una posizione centrale nel diritto internazionale del mare, in quanto rappresenta il punto di incontro tra due principi fondamentali dell'ordinamento giuridico internazionale: da un lato, la sovranità territoriale dello Stato costiero sugli spazi marittimi adiacenti alle proprie coste; dall'altro, la libertà di navigazione, intesa quale interesse funzionale della comunità internazionale alla continuità delle comunicazioni marittime. La disciplina degli stretti si è così sviluppata storicamente come risultato di un costante bilanciamento tra controllo territoriale e apertura delle rotte marittime.

In epoca classica, la dottrina della libertà dei mari, tradizionalmente associata a Grozio, tendeva a privilegiare la libertà di navigazione, anche attraverso gli stretti, considerati come parte integrante dell'alto mare¹. Il progressivo consolidamento della sovranità costiera e l'emersione del concetto di mare territoriale determinarono tuttavia una diversa impostazione, conducendo molti stretti a ricadere, in tutto o in parte, entro spazi sottoposti alla sovranità degli Stati rivieraschi². Da ciò derivò un problema giuridico destinato a segnare l'intera evoluzione successiva della materia: in quale misura la sovranità territoriale dello Stato costiero potesse limitare il transito internazionale.

Un passaggio decisivo in tale evoluzione è rappresentato dalla sentenza resa dalla Corte internazionale di giustizia nel caso del *Canale di Corfù* del 1949³. In tale pronuncia, la Corte ha riconosciuto l'esistenza di un diritto di passaggio per le navi straniere negli stretti utilizzati per la navigazione internazionale, qualificandolo come norma consuetudinaria del diritto internazionale. Più precisamente, la Corte ha affermato l'esistenza, in tempo di pace, di un diritto di passaggio attraverso gli stretti utilizzati per la navigazione internazionale, senza previa autorizzazione, per tutte le navi, ivi comprese le navi da guerra, purché tale passaggio non fosse pregiudizievole per lo Stato costiero.

¹ Si veda [M. D. Vattel, *The law of nations : or, Principles of the law of nature, applied to the conduct and affairs of nations and sovereigns*, Philadelphia 1863, § 192, p. 130](#): "It must be remarked, with regard to straits, that, when they serve for a communication between two seas, the navigation of which is common to all, or several nations, the nation which possesses the strait cannot refuse the others a passage through it, provided that passage be innocent and attended with no danger to herself. By refusing it without just reasons, she would deprive those nations of an advantage granted them by nature ; and indeed, the right to such a passage is a remnant of the primitive liberty enjoyed by all mankind".

² In questa fase storica, la dottrina sottolineava l'assenza di norme internazionali condivise; si veda G. G. Wilson, "Les Eaux adjacentes au Territoire des Etats" (1923) 1 *Recueil des Cours* 127 ; l'autore affermava : "*pour les détroits il n'est pas de règle de juridiction généralement acceptée et que les accords conventionnels à ce sujet montrent peu d'uniformité. ... Dans ces accords et dans la pratique, il y a peu de traces de principes communs*" (p. 163).

³ International Court of Justice (1949) *Corfu Channel (United Kingdom v Albania)*, Merits, Judgment, ICJ Reports 1949, p. 4: 9 in the Corfu Channel Case says: "It is, in the opinion of the Court, generally recognized and in accordance with international custom that States in time of peace have a right to send their war ships through straits used for international navigation between two parts of the high seas without the previous authorization of a coastal State, provided that the passage is innocent. Unless otherwise prescribed in an international convention, there is no right for a coastal State to prohibit such passage through straits in time of peace" (p. 28).

Come evidenziato in dottrina, questa impostazione introduce un criterio restrittivo ma funzionale, che consente di delimitare l'ambito di applicazione della disciplina degli stretti sulla base del loro uso effettivo⁴.

Il diritto di passaggio riconosciuto nel caso del *Canale di Corfù* si configura come "passaggio inoffensivo non sospensibile", successivamente codificato, come tale, all'articolo 16, par. 4, della Convenzione di Ginevra sul mare territoriale e la zona contigua del 1958⁵.

Tale codificazione, pur costituendo un rilevante progresso, si è tuttavia rivelata nel tempo insufficiente ad assicurare un adeguato bilanciamento tra le esigenze degli Stati costieri e quelle degli Stati utilizzatori degli stretti internazionali.

La principale criticità del regime del passaggio inoffensivo risiede nella sua intrinseca ambiguità. La nozione di "innocenza" del passaggio, definita in termini negativi quale assenza di pregiudizio per la pace, il buon ordine o la sicurezza dello Stato costiero⁶, lascia infatti un significativo margine di discrezionalità allo Stato, il quale "*may take the necessary steps in its territorial sea to prevent passage which is not innocent*"⁷. Tale indeterminatezza ha consentito agli Stati costieri di esercitare un controllo potenzialmente ampio sulla navigazione, qualificando – a titolo preventivo – come non inoffensive una pluralità di attività, con il conseguente rischio di comprimere la libertà di navigazione⁸.

Questa tensione è stata ulteriormente accentuata dall'estensione generalizzata del mare territoriale a dodici miglia nautiche, avvenuta nel corso della seconda metà del XX secolo. Tale estensione, cristallizzatasi in una norma consuetudinaria⁹, ha comportato che numerosi stretti precedentemente situati in alto mare venissero a ricadere integralmente sotto la sovranità degli Stati costieri. Circa due terzi degli stretti internazionali, tra cui lo Stretto di Hormuz, sono venuti a trovarsi in questa situazione, determinando il rischio di una significativa compressione della libertà di navigazione.

In risposta a questa evoluzione, la Terza Conferenza delle Nazioni Unite sul diritto del mare ha elaborato un nuovo regime giuridico, codificato nella Parte III dell'UNCLOS, volto a riequilibrare il rapporto tra sovranità costiera e libertà di navigazione¹⁰. Il regime del "passaggio in transito" rappresenta il fulcro di questa nuova disciplina. Ai sensi dell'articolo 37 UNCLOS, il passaggio in transito si applica agli stretti utilizzati per la navigazione internazionale che collegano due parti di alto mare o di zona economica esclusiva, mentre l'articolo 38 definisce il passaggio in transito come l'esercizio della libertà di navigazione e sorvolo esclusivamente ai fini del transito continuo e rapido. L'articolo 44, inoltre, vieta agli Stati costieri di ostacolare o sospendere il passaggio in transito.

⁴ G. Cataldi, "The Strait of Hormus", QIL 76 (2020) 5-19.

⁵ Articolo 16, par. 4, della Convenzione di Ginevra del 1958: "*There shall be no suspension of the innocent passage of foreign ships through straits which are used for international navigation between one part of the high seas and another part of the high seas or the territorial sea of a foreign State*".

⁶ Articolo 14, par. 4, della Convenzione di Ginevra del 1958.

⁷ Articolo 16, par. 1, della Convenzione di Ginevra del 1958.

⁸ S. H. Amin, "The Regime of International Straits: Legal Implications for the Strait of Hormus" (1981) 12 Journal of Maritime Law and Commerce 387.

⁹ Codificata nell'articolo 3 UNCLOS.

¹⁰ Sui negoziati in seno alla Terza Conferenza delle Nazioni Unite sul diritto del mare, si veda: D. Momtaz, "La question des détroits à la IIIe Conférence du Droit de la mer" (1974) 20 Annuaire français de droit international 841.

Il passaggio in transito, pertanto, si distingue dal passaggio inoffensivo sotto diversi profili. In primo luogo, esso si estende non solo alla navigazione di superficie, ma anche al sorvolo¹¹ e al transito in immersione dei sottomarini, eliminando così alcune delle principali restrizioni associate al passaggio inoffensivo. In secondo luogo, esso è espressamente qualificato come diritto non sospensibile; ciò significa che il passaggio in transito non può essere negato, ostacolato o compromesso mediante l'applicazione delle leggi e dei regolamenti dello Stato costiero¹². In terzo luogo, il regime del passaggio in transito limita significativamente i poteri normativi dello Stato costiero, consentendo l'adozione di misure regolatorie solo in ambiti specifici, quali ad esempio la sicurezza della navigazione e la prevenzione dell'inquinamento¹³.

Il regime del passaggio in transito rappresenta il risultato di un delicato compromesso tra interessi contrapposti, che si inserisce nel più ampio contesto del cosiddetto “*package deal*” dell'UNCLOS¹⁴. In questa prospettiva, l'estensione del mare territoriale a dodici miglia e il riconoscimento del passaggio in transito costituiscono elementi interdipendenti di un equilibrio normativo complessivo. Tuttavia, tale equilibrio non è universalmente accettato, in quanto alcuni Stati, tra cui l'Iran, contestano la natura consuetudinaria del passaggio in transito e ne negano l'applicabilità nei confronti degli Stati non parti della Convenzione¹⁵.

La questione della natura consuetudinaria del passaggio in transito rappresenta uno dei nodi più controversi della disciplina degli stretti. Infatti, il passaggio in transito, essendo il risultato di un compromesso negoziale specifico, sembra più opportunamente qualificabile come uno sviluppo progressivo del diritto internazionale, piuttosto che come mera codificazione di norme consuetudinarie preesistenti¹⁶. Dimostrazione ne sarebbe la variegata *opinio juris* statale¹⁷.

Ne consegue che il principio del passaggio inoffensivo non sospensibile rappresenta, allo stato attuale del diritto internazionale, l'unico regime degli stretti

¹¹ Si noti che diversamente da quanto previsto per le navi in transito – rispetto alle quali lo Stato dello stretto dispone, ai sensi dell'articolo 41 UNCLOS, del potere espresso di designare corsie di navigazione e schemi di separazione del traffico – analogo potere non esiste per la designazione di rotte aeree negli stretti.

¹² Tale principio è ribadito dagli articoli 38, par. 1, e 44 dell'UNCLOS. Corollario di tale divieto è che le navi in passaggio in transito non possono essere ispezionate, arrestate, trattenute, sequestrate o sottoposte ad altre forme di controllo.

¹³ Articolo 42 e articolo 233 UNCLOS.

¹⁴ J. Kraska, “Legal Vortex in the Strait of Hormuz” (2014) 54 Virginia Journal of International Law 323; [G. Cataldi, “The Strait of Hormus”, QIL 76 \(2020\) 5-19.](#)

¹⁵ S. Bagheri “Iran’s Attitude to Security in the Strait of Hormuz: An International Law Perspective” (2015) 13 New Zealand Yearbook of International Law 83.

¹⁶ Si veda tra gli altri, B. B. Jia, *The Regime of Straits in International Law*, Oxford, 1998, pp. 207-208 e la dottrina ivi citata; tra gli autori più recenti, si veda Y. Tanaka, *The International Law of the Sea*, Cambridge, 2012, pp. 106-107; [G. Cataldi, “The Strait of Hormus”, QIL 76 \(2020\) 5-19.](#)

¹⁷ Si possono distinguere diverse posizioni degli Stati in merito alla natura giuridica del regime del passaggio in transito: a) Stati che considerano il regime degli stretti, così come codificato nell'UNCLOS, come parte integrante del diritto consuetudinario (USA, Australia, Francia, Papua Nuova Guinea, Thailandia, e Regno Unito); b) Stati che considerano il regime del passaggio in transito come parte del diritto consuetudinario, ma soggetto a condizioni non previste dall'UNCLOS (Antigua e Barbuda, Isole Cook, Fiji, Kiribati, Nauru, Nuova Zelanda, Nieu, Sao Tomé e Principe, Tuvalu e Samoa occidentali); c) Stati che considerano il regime di passaggio in transito una norma emergente del diritto internazionale consuetudinario (Finlandia); d) Stati che considerano il regime di passaggio in transito esclusivamente come parte dell'UNCLOS (Canada, Cile, Colombia, Corea del Sud, Danimarca, Egitto, Giappone, Grecia, Iran, Indonesia, Italia, Malaysia, Marocco, Paesi Bassi, Oman, Panama, Filippine, Spagna, Svizzera, Trinidad e Tobago, Turchia, Yemen e Venezuela); e) Stati la cui posizione è incerta (Cina, Cuba, Gibuti e Russia). Si veda B. B. Jia, *The Regime of Straits in International Law*, Oxford, 1998, pp. 171-200.

chiaramente cristallizzato in una norma consuetudinaria, con la conseguenza che, anche con riferimento allo Stretto di Hormuz, esso deve essere considerato il quadro giuridico di riferimento in assenza di un consolidamento generalizzato del passaggio in transito.

2. *La navigazione nello Stretto di Hormuz: rilevanza giuridica e centralità strategica* - Alla luce del quadro normativo delineato, lo Stretto di Hormuz si configura come un caso paradigmatico nel quale verificare in concreto la portata del regime degli stretti internazionali, in un contesto in cui le tensioni tra sovranità costiera e libertà di navigazione emergono con particolare intensità.

Situato tra le coste della Repubblica islamica dell'Iran a nord e del Sultanato dell'Oman a sud, esso collega il Golfo Persico – mare semichiuso – al Golfo di Oman e, attraverso quest'ultimo, all'Oceano Indiano e rappresenta uno dei principali snodi del sistema marittimo internazionale.

Dal punto di vista storico, Hormuz è sempre stato uno stretto utilizzato per la navigazione internazionale, con la particolarità che, dal momento in cui Iran¹⁸ e Oman¹⁹ estesero il loro mare territoriale a dodici miglia nautiche, le sue acque sono venute a ricadere interamente nel mare territoriale dei due Stati costieri.

La persistente incertezza circa il regime applicabile allo stretto deriva dalla differente postura degli Stati costieri – Iran e Oman – improntata alla valorizzazione della sovranità territoriale e delle esigenze di sicurezza, e da quella degli Stati utilizzatori, che tendono invece a privilegiare una lettura ampia della libertà di navigazione a tutela dei traffici commerciali. A tale riguardo, occorre rilevare che, con riferimento all'UNCLOS, l'Iran firmò la Convenzione il 10 dicembre 1982, senza tuttavia procedere alla sua ratifica, mentre l'Oman la firmò il 1° luglio 1983 e la ratificò il 17 agosto 1989.

Dal punto di vista morfologico, sebbene lo Stretto di Hormuz presenti una larghezza variabile tra circa 20 e 50 miglia nautiche, a seconda del punto di misurazione, le rotte effettivamente utilizzate per la navigazione commerciale sono significativamente più ristrette, essendo organizzate attraverso sistemi di separazione del traffico marittimo, adottati sotto l'egida dell'Organizzazione marittima internazionale²⁰. Questa configurazione aumenta la vulnerabilità dello stretto, sia sotto il profilo della sicurezza della navigazione sia in relazione a possibili interferenze di natura politica o militare da parte degli Stati costieri, rafforzando così l'interesse della comunità internazionale a garantirne la costante apertura.

Accanto a tali elementi, deve considerarsi il relevantissimo valore economico dello stretto. Attraverso Hormuz transita una quota molto significativa del commercio mondiale di idrocarburi, in particolare petrolio e gas naturale liquefatto provenienti dai Paesi del Golfo Persico²¹. Esso rappresenta pertanto uno dei principali *chokepoints*

¹⁸ Nel 1959, prima della rivoluzione islamica, l'Iran estese il proprio mare territoriale a dodici miglia nautiche, anticipando una tendenza successivamente generalizzata nel diritto del mare contemporaneo; si veda *Act of 12 April 1959*, riprodotto in UN Legislative Series, *Book 16: National Legislation and Treaties Relating to the Law of the Sea (1974), Part 1 – National Legislation*, UN Doc. [ST/LEG/SER.B/16](#), pp. 10-11 (1974).

¹⁹ [Royal Decree concerning the territorial sea, continental shelf and exclusive economic zone, 10 February 1981](#).

²⁰ Il sistema di separazione del traffico nello Stretto di Hormuz è stato adottato nel 1973 e successivamente rivisto nel 1979 dall'Organizzazione marittima internazionale, https://www.transportstyrelsen.se/globalassets/global/sjofart/dokument/sjotrafik_dok/imo_colreg.2_cirkular.pdf.

²¹ IEA, [Strait of Hormuz - Factsheet](#), febbraio 2026.

dell'economia globale, la cui continuità operativa incide sulla stabilità dei mercati energetici internazionali²².

La centralità di Hormuz si manifesta anche sul piano militare. La progressiva militarizzazione degli spazi marittimi e la presenza nella regione di numerosi attori statali ed extra-regionali hanno trasformato lo stretto in un'area di competizione strategica permanente. In tale contesto, la libertà di navigazione non assume soltanto una funzione commerciale, ma anche una evidente dimensione securitaria e strategica²³.

Alla luce di tali considerazioni, lo Stretto di Hormuz non può essere considerato esclusivamente come uno spazio marittimo soggetto a una disciplina tecnica del diritto del mare. Esso costituisce piuttosto un crocevia nel quale si intrecciano sovranità territoriale, sicurezza regionale, interessi economici globali e stabilità dell'ordine marittimo internazionale. Proprio questa pluralità di funzioni contribuisce a spiegare perché il dibattito sul regime giuridico applicabile alla sua navigazione resti particolarmente sensibile e controverso.

Muovendo da tali premesse, l'analisi si articolerà nell'esame contrapposto delle posizioni degli Stati costieri e degli Stati utilizzatori, al fine di mettere in luce la persistente tensione interpretativa circa il regime giuridico applicabile allo Stretto di Hormuz.

2.1. *Le posizioni degli Stati costieri: Iran e Oman tra sovranità e sicurezza* - La posizione degli Stati costieri dello Stretto di Hormuz, e in particolare della Repubblica islamica dell'Iran, costituisce un elemento centrale ai fini della ricostruzione del regime giuridico applicabile allo stretto, in quanto riflette una concezione della sovranità marittima che si pone in tensione con l'impostazione funzionale propria al diritto degli stretti internazionali. Tale posizione si articola lungo una linea coerente, sebbene restrittiva, fondata su una interpretazione estensiva delle prerogative sovrane dello Stato costiero e su una forte enfasi sulle esigenze di sicurezza nazionale e di controllo strategico delle acque adiacenti.

Nel caso dell'Iran, questa impostazione è letta da alcuni osservatori anche alla luce di una più ampia strategia geopolitica, in quanto il controllo dello stretto sarebbe percepito dalle autorità iraniane non soltanto come una questione giuridica, ma come componente strutturale della sicurezza dello Stato²⁴.

Un elemento decisivo di tale posizione, come si è detto, è rappresentato dal fatto che l'Iran ha firmato ma non ratificato l'UNCLOS²⁵. Tale circostanza consente allo Stato

²² UNCTAD, *Strait of Hormuz disruptions: Implications for global trade and development*, UNCTAD/OSG/TT/INF/2026/1, 10 marzo 2026.

²³ N. Oral, "Transit Passage Rights in the Strait of Hormuz and Iran's Threats to Block the Passage of Oil Tankers" (2012) 16 *insights*.

²⁴ S. Bagheri "Iran's Attitude to Security in the Strait of Hormuz: An International Law Perspective" (2015) 13 *New Zealand Yearbook of International Law* 83.

²⁵ Si noti che nel corso della Terza Conferenza delle Nazioni Unite sul diritto del mare la posizione negoziale dell'Iran in materia di stretti internazionali, e segnatamente dello Stretto di Hormuz, si articolò lungo due direttrici complementari: a) Teheran sostenne che il riconoscimento di un diritto di passaggio attraverso gli stretti utilizzati per la navigazione internazionale non dovesse alterare la natura giuridica delle acque interessate, le quali restavano parte del mare territoriale dello Stato costiero (UN Doc. A/CONF.62/C.2/SR.23, 3 luglio 1974, e A/CONF.62/C.2/SR.38, 15 agosto 1974); b) con specifico riguardo agli stretti che danno accesso a mari chiusi o semi-chiusi, l'Iran propose un regime differenziato tra Stati rivieraschi e Stati non rivieraschi, riconoscendo ai primi una più ampia libertà di navigazione e limitando per i secondi il transito essenzialmente all'accesso ai porti della regione (UN Doc. A/CONF.62/C.2/L.58, 21 agosto 1974).

iraniano di contestare l'applicabilità del regime del passaggio in transito, sostenendo che esso non abbia natura consuetudinaria e che, pertanto, non sia opponibile agli Stati non aderenti alla Convenzione²⁶. Tale argomentazione è fondata sul principio sancito dall'articolo 34 della Convenzione di Vienna del 1969, secondo cui un trattato non crea obblighi né diritti per uno Stato terzo senza il suo consenso, sebbene sia opportuno ricordare che la stessa Convenzione, all'articolo 38, non esclude che un principio di natura convenzionale possa trasformarsi in una norma di rilevanza consuetudinaria.

Su tale base, l'Iran ritiene che il regime giuridico applicabile allo Stretto di Hormuz sia quello del passaggio inoffensivo, quale desumibile dal diritto consuetudinario consolidato e riconosciuto successivamente nella Convenzione di Ginevra del 1958²⁷.

Questo regime consente allo Stato costiero di esercitare un controllo più ampio sul transito delle navi straniere, subordinandolo alla condizione che esso non sia pregiudizievole per la pace, il buon ordine o la sicurezza dello Stato stesso. In particolare, l'Iran sostiene, sulla base della necessità di garantire la sicurezza nazionale e di prevenire attività potenzialmente ostili, che il passaggio di navi da guerra, sottomarini, navi a propulsione nucleare e imbarcazioni o qualsiasi altro oggetto galleggiante che trasporti sostanze nucleari o altre sostanze pericolose o nocive per l'ambiente attraverso il mare territoriale sia soggetto alla previa autorizzazione delle autorità competenti della Repubblica islamica²⁸.

Tuttavia, occorre osservare che il regime del passaggio inoffensivo, al quale l'Iran dichiara di attenersi per la navigazione nello Stretto di Hormuz, non esclude – come già rilevato – il transito delle navi da guerra. Diversamente, l'imposizione di obblighi di previa autorizzazione o notifica per le navi intrinsecamente pericolose, in ragione del loro carico o del sistema di propulsione, può ritenersi compatibile con il diritto consuetudinario, purché tali misure siano giustificate da esigenze di tutela dell'ambiente marino e non si risolvano in un ostacolo ingiustificato al passaggio, atteso che la protezione dell'ambiente marino risponde tanto a un interesse dello Stato costiero quanto a quello della comunità internazionale nel suo complesso²⁹.

Anche il Sultanato dell'Oman, che pure è parte contraente dell'UNCLOS, ha adottato una posizione che si muove lungo direttrici analoghe a quelle iraniane³⁰. Già al momento della firma della Convenzione, il Sultanato dichiarò che le disposizioni relative al passaggio inoffensivo e al passaggio in transito non precludono allo Stato costiero l'adozione di tutte le misure necessarie alla tutela dei propri interessi di pace e sicurezza³¹. Tale impostazione venne ribadita all'atto della ratifica nel 1989, quando l'Oman confermò l'estensione del proprio mare territoriale a dodici miglia nautiche e affermò la

²⁶ Si veda [Interpretative declaration on the subject of straits](#) formulata dall'Iran all'atto della firma dell'UNCLOS il 10 dicembre 1982.

²⁷ Si noti che l'Iran ha firmato la Convenzione il 20 maggio del 1958, ma non l'ha mai ratificata.

²⁸ Si veda articolo 9 – *Law of Marine Areas of the Islamic Republic of Iran in the Persian Gulf and Oman Sea* (1993), <https://faolex.fao.org/docs/pdf/iral666.pdf>.

²⁹ N. Oral, "Straits Used for International Navigation and Protection of the Marine Environment" (2025) 40 *The International Journal of Marine and Coastal Law* 710.

³⁰ In sede di Terza Conferenza delle Nazioni Unite sul diritto del mare, l'Oman sottopose un progetto di articoli sulla navigazione nel mare territoriale, comprensivo anche degli stretti utilizzati per la navigazione internazionale, sostenendo l'applicazione del regime del passaggio inoffensivo e riconoscendo agli Stati costieri poteri regolatori significativi, inclusa la possibilità di richiedere previa notifica o autorizzazione per il transito di navi militari straniere (Un Doc. A/CONF.62/L.16, 22 luglio 1974).

³¹ [Declaration upon signature \(1 July 1983\)](#).

piena sovranità sulle acque territoriali, sullo spazio aereo sovrastante e sul relativo fondo marino e sottosuolo³².

In questo quadro, il passaggio delle navi da guerra straniere nelle acque territoriali omanite è subordinato al previo rilascio di un'autorizzazione, requisito esteso anche ai sottomarini, ammessi soltanto se in navigazione in superficie e con esposizione della bandiera dello Stato di appartenenza³³. Analoghe condizioni sono previste per le navi a propulsione nucleare o trasportanti sostanze intrinsecamente pericolose o nocive³⁴. Ne deriva che, pur essendo parte della UNCLOS, l'Oman tende a ricondurre il regime giuridico dello Stretto di Hormuz entro una logica di controllo costiero, attenuando la portata della libertà di passaggio in transito prevista dalla Convenzione e riaffermando prerogative sovrane funzionali alla sicurezza nazionale³⁵.

La posizione omanita appare dunque più pragmatica rispetto a quella iraniana, in quanto mira a conciliare le esigenze di sicurezza nazionale nel quadro di una interpretazione orientata degli obblighi derivanti dall'UNCLOS³⁶.

Tuttavia, nonostante la coerenza delle posizioni giuridiche degli Stati costieri, si deve registrare che nella prassi le disposizioni legislative che prevedono autorizzazioni o restrizioni al passaggio nello stretto non trovano generalmente applicazione, se non in situazioni eccezionali o in contesti di particolare tensione³⁷. Nella maggior parte dei casi, in tempo di pace, il transito delle navi straniere attraverso lo Stretto di Hormuz avviene senza interferenze significative da parte degli Stati costieri.

Ne deriva un quadro giuridico caratterizzato da persistente ambiguità. Lo Stretto di Hormuz si conferma così uno spazio nel quale norme convenzionali, pretese sovrane e prassi operative convivono in equilibrio instabile.

2.2. Le posizioni degli Stati utilizzatori: libertà di navigazione e contestazione delle pretese costiere - Il punto di vista degli Stati utilizzatori dello Stretto di Hormuz, e in particolare delle principali potenze marittime, si fonda su una concezione del diritto internazionale del mare che attribuisce alla libertà di navigazione una funzione strutturale nell'ordinamento giuridico internazionale, quale presupposto della continuità delle comunicazioni marittime. Tale impostazione si contrappone alla visione degli Stati costieri, nella misura in cui tende a circoscrivere l'estensione delle prerogative sovrane esercitabili nello stretto e a privilegiare un regime giuridico che garantisca il transito senza interferenze indebite.

All'interno di questo orientamento è tuttavia necessario distinguere tra due direttrici, fondate su presupposti normativi non coincidenti. Una prima impostazione, riconducibile in particolare agli Stati Uniti e ad altre potenze marittime, qualifica il passaggio in transito come norma di diritto internazionale consuetudinario, ritenendolo pertanto opponibile anche agli Stati non parti dell'UNCLOS. Una seconda impostazione, pur

³² [Declaration No. 1, on the territorial sea.](#)

³³ [Declaration No. 2, on the passage of warships through Omani territorial waters.](#)

³⁴ [Declaration No. 3, on the passage of nuclearpowered ships and the like through Omani territorial waters.](#)

³⁵ Si veda anche [Royal Decree concerning the territorial sea, continental shelf and exclusive economic zone, 10 February 1981.](#)

³⁶ [E. Franckx, A. Razavi "The Strait of Hormuz", in B. Öztürk, R. Özkan \(eds.\), The Proceedings of the Symposium on the Straits used for International Navigation, Istanbul 2002, pp. 53-71.](#)

³⁷ [G. Cataldi, "The Strait of Hormus" QIL 76 \(2020\) 5-19; N. Oral, "Transit Passage Rights in the Strait of Hormuz and Iran's Threats to Block the Passage of Oil Tankers" \(2012\) 16 insights.](#)

condividendo l'obiettivo di assicurare un elevato grado di libertà di navigazione, non riconosce al passaggio in transito natura consuetudinaria e individua invece nel passaggio inoffensivo non sospensibile l'unica regola chiaramente consolidata del diritto internazionale generale, da interpretarsi in senso funzionale nei contesti degli stretti utilizzati per la navigazione internazionale.

La prima impostazione trova la sua espressione più significativa nella prassi e nella dottrina degli Stati Uniti. Pur non essendo parte dell'UNCLOS, gli Stati Uniti sostengono che le disposizioni fondamentali della Convenzione in materia di libertà di navigazione riflettano, in larga misura, norme di diritto consuetudinario. In tale prospettiva, il passaggio in transito non costituirebbe una mera creazione convenzionale, ma la codificazione di una regola già radicata nella prassi internazionale³⁸. Questa posizione si traduce operativamente nel *Freedom of Navigation Program*, attraverso il quale gli Stati Uniti esercitano sistematicamente diritti di navigazione e sorvolo in aree ove gli Stati costieri avanzano pretese ritenute eccessive. Con specifico riferimento allo Stretto di Hormuz, tale prassi si manifesta nel transito regolare di navi militari e commerciali senza previa autorizzazione, anche in presenza di normative interne che prevedono requisiti autorizzatori.

Questa condotta non è isolata, ma trova un certo grado di convergenza anche nella prassi di altri Stati utilizzatori, in particolare quelli fortemente dipendenti dalla continuità delle rotte commerciali internazionali.

La seconda impostazione, fondata sul diritto di passaggio inoffensivo non sospensibile, sostiene che il diritto internazionale generale imporrebbe comunque limiti significativi ai poteri dello Stato costiero negli stretti utilizzati per la navigazione internazionale. Il carattere non sospensibile del passaggio e la sua funzione strumentale alla continuità delle comunicazioni marittime escluderebbero, infatti, la legittimità di misure che si traducano in un controllo preventivo o in una compressione sostanziale del diritto di passaggio. In questo senso, se è vero che la condizione di innocenza consenta un certo margine di controllo da parte dello Stato costiero, i motivi di sospensione per tutela della pace, del buon ordine o della sicurezza dello Stato costiero vanno interpretati in senso restrittivo e in modo funzionale a garantire la continuità delle comunicazioni marittime internazionali.

L'interpretazione ampia della libertà di navigazione attraverso gli stretti usati per la navigazione internazionale non sarebbe erosa neanche dalle nuove e crescenti minacce per la sicurezza internazionale, quali ad esempio il terrorismo marittimo, la proliferazione di armamenti, i sabotaggi infrastrutturali o altre forme di operazioni ostili contro il traffico commerciale che hanno indotto molti Stati a rafforzare la protezione delle rotte strategiche. Nell'ottica degli Stati utilizzatori, la difesa della libertà di navigazione in questi contesti, sebbene si intrecci con esigenze di sicurezza collettiva, non deve mai comportare, sul piano di principio, il venir meno del favore verso un regime aperto degli stretti internazionali.

Ne deriva che, pur muovendo da presupposti normativi differenti, le due impostazioni convergono sul piano degli effetti, escludendo entrambe la legittimità di misure di controllo preventivo o di restrizioni generalizzate al transito e contribuendo a delineare un nucleo comune di limiti alle prerogative degli Stati costieri³⁹.

³⁸ [LIS No. 112 - United States Responses to Excessive National Maritime Claims](#), 9 marzo 1992, pp. 64-66.

³⁹ Si veda in tal senso la [Joint Statement of G7 Foreign Ministers on Iran \(Vaux-de-Cernay, France, March 27, 2026\)](#), nella quale si afferma, indipendente dalla differente *opinion juris* degli Stati coinvolti, in maniera generica: "We

3. *La navigazione nello Stretto di Hormuz nell'ambito di un conflitto armato* - Dall'analisi congiunta delle posizioni degli Stati costieri e degli Stati utilizzatori emerge dunque un quadro giuridico caratterizzato da una tensione strutturale tra sovranità territoriale e libertà di navigazione, che si riflette nella persistente incertezza circa il regime applicabile allo Stretto di Hormuz. Tale incertezza non si esaurisce in un mero disaccordo interpretativo, ma si traduce in una dialettica concreta tra pretese normative contrapposte e prassi operative non sempre coerenti, dando luogo a un equilibrio instabile, suscettibile di essere rimodellato in funzione delle contingenze politiche e strategiche.

È proprio in questo quadro di ambiguità e di conflitto latente tra modelli giuridici alternativi che si inserisce il problema della disciplina della navigazione nello Stretto di Hormuz in situazione di conflitto armato, a seguito dell'attacco avviato il 28 febbraio 2026 da Stati Uniti e Israele contro l'Iran. In tale contesto, infatti, le ambiguità del regime applicabile non vengono meno, ma tendono piuttosto ad acuirsi, imponendo di verificare in quale misura e secondo quali limiti le regole del diritto del mare continuino a trovare applicazione o debbano essere integrate, e se del caso derogate, alla luce del diritto dei conflitti armati.

Sotto il profilo del diritto del mare, a prescindere dal fatto che si applichi allo Stretto di Hormuz il regime del passaggio inoffensivo o quello del passaggio in transito, uno Stato costiero comunque non può, in linea di principio, sospendere in via generale e permanente la navigazione attraverso uno stretto destinato alla navigazione internazionale, salvo nei limiti consentiti dal diritto dei conflitti armati. Diversamente, l'adozione di misure di interdizione della navigazione, quali il minamento o il blocco navale, deve essere valutata quanto alla sua legittimità alla luce del diritto dei conflitti armati in mare, che si applica quale *lex specialis*.

Alla luce del diritto dei conflitti armati, qualora lo Stato costiero disponga la chiusura di parti di uno stretto alla navigazione internazionale nel corso di un conflitto armato, ad esempio mediante il minamento dello stretto o l'imposizione di un blocco navale, esso sarebbe comunque tenuto a garantire il rapido transito delle navi neutrali attraverso corridoi di traffico sicuri⁴⁰. Eccezioni a tale principio potrebbero essere ipotizzate nel caso di una chiusura totale di uno stretto internazionale giustificata da esigenze imperative di necessità militare, fermo restando il carattere controverso di tali ipotesi in dottrina⁴¹.

Pertanto, ne consegue che la posa di mine nello Stretto di Hormuz⁴², considerato uno degli strumenti più incisivi per realizzarne un eventuale blocco, se in tempo di pace integrerebbe una chiara violazione del diritto internazionale, in quanto comprometterebbe la libertà di navigazione, in tempo di conflitto armato, invece, non sarebbe vietata in modo

reiterated the absolute necessity to permanently restore safe and toll free freedom of navigation in the Strait of Hormuz, consistent with UNSC Resolution 2817 and the Law of the Sea”.

⁴⁰ Regola 89 del Manuale di San Remo: “*Transit passage through international straits and passage through waters subject to the right of archipelagic sea lanes passage shall not be impeded unless safe and convenient alternative routes are provided*”. In questo senso anche la dottrina: H Caminos, VP Cogliati-Bantz, *The Legal Regime of Straits: Contemporary Challenges and Solutions*, Cambridge, 2014, p. 27.

⁴¹ Si veda H. Caminos, V.P. Cogliati-Bantz, *The Legal Regime of Straits: Contemporary Challenges and Solutions*, Cambridge, 2014, p. 30.

⁴² M. Mansour, “What do we know about sea mines in and around the Strait of Hormuz?”, *Al Jazeera*, 13 aprile 2026.

assoluto, ma resterebbe soggetta a rigorose condizioni derivanti dal diritto dei conflitti armati.

In particolare, il minamento deve rispettare i principi di necessità e proporzionalità, che impongono, rispettivamente, un nesso con un obiettivo militare legittimo e un bilanciamento tra vantaggio militare e danni collaterali. Nel caso dello Stretto di Hormuz, l'applicazione di tali criteri risulterebbe particolarmente problematica, poiché l'interdizione del traffico avrebbe effetti generalizzati, incidendo sia sul diritto di navigazione delle navi neutrali sia su interessi economici globali.

La natura di *chokepoint* globale dello stretto implica, infatti, che qualsiasi misura di chiusura produca effetti sistemici che travalicano il teatro delle ostilità, coinvolgendo gli interessi degli Stati neutrali e della comunità internazionale. In tale contesto, risulterebbe difficilmente sostenibile, salvo circostanze eccezionali, che una chiusura generalizzata dello stretto possa soddisfare il requisito della proporzionalità, in quanto comporterebbe conseguenze estese sul commercio internazionale e sulla sicurezza energetica. Un ulteriore limite deriverebbe dall'obbligo di protezione dei neutrali. Le operazioni militari non possono infatti compromettere in modo indiscriminato i diritti degli Stati non coinvolti nel conflitto, tra cui rientra la libertà di navigazione. Nel caso di Hormuz, l'assenza di rotte alternative rafforzerebbe ulteriormente questo limite, rendendo particolarmente difficile giustificare misure di interdizione generalizzata.

Nondimeno, nell'attuale contesto di conflitto armato, si può sostenere che una chiusura dello stretto soddisferebbe i criteri di necessità e proporzionalità qualora, come affermato dall'Iran, gli Stati costieri del Golfo Persico fossero effettivamente coinvolti nelle ostilità accanto a Stati Uniti e Israele, in quanto metterebbero a disposizione i propri territori per operazioni militari o di supporto logistico contro l'Iran⁴³. In un simile contesto, verrebbe meno, almeno in parte, la distinzione tra Stati belligeranti e Stati neutrali, con la conseguenza che la questione della tutela dei diritti di navigazione degli Stati terzi utilizzatori dello Stretto assumerebbe un rilievo diverso. In tale prospettiva, appare significativo che l'Iran non sembri aver ostacolato il transito delle navi dirette da e per gli Stati del Golfo non considerati ostili, quali Oman e Iraq, suggerendo un approccio selettivo piuttosto che una chiusura generalizzata⁴⁴.

In aggiunta, si deve sottolineare che, indipendentemente dallo stabilimento di un blocco dello stretto, il diritto dei conflitti armati consentirebbe comunque di considerare una nave mercantile battente bandiera neutrale un obiettivo militare legittimo qualora la merce trasportata – esempio petrolio – fosse destinata ad essere utilizzata per scopi militari. Ai sensi dell'articolo 52, par. 2, del Protocollo aggiuntivo I alle Convenzioni di Ginevra del 1949⁴⁵, l'Iran sarebbe pertanto legittimato a colpire le navi di Stati neutrali

⁴³ Si veda *Letter dated 26 March 2026 from the Permanent Representative of the Islamic Republic of Iran to the United Nations addressed to the Secretary-General* (UN Doc. [S/2026/235](#), 27 marzo 2026) in cui si condannano gli attacchi americani provenienti dal Kuwait, o la richiesta di piene riparazioni a Bahrain, Arabia Saudita, Qatar, Emirati Arabi Uniti e Giordania, accusandoli di aver facilitato attacchi armati illeciti e di aver violato obblighi internazionali che hanno causato significativi danni materiali e morali alla Repubblica islamica dell'Iran ([Iran Demands Compensation from Persian Gulf States for Violations of Law](#), Tasnim News Agency, 14 aprile 2026).

⁴⁴ Si veda la posizione ufficiale dell'Iran formulata nella *Letter dated 9 April 2026 from the Permanent Representative of the Islamic Republic of Iran to the United Nations addressed to the President of the Security Council* (UN Doc. [S/2026/308](#), 10 aprile 2026), in particolare par. 4.

⁴⁵ Questa norma è riconosciuta come parte del diritto internazionale consuetudinario sia dall'Iran che dagli Stati Uniti; si veda [Customary IHL - Rule 8. Definition of Military Objectives](#).

che commerciassero con Israele o gli Stati Uniti affinché il loro carico non sia destinato direttamente alle loro forze armate a sostegno della campagna militare contro di esso⁴⁶.

Questa interpretazione non appare necessariamente incompatibile, in linea generale, con la Risoluzione 2817 (2026) del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite⁴⁷. Tale risoluzione, non adottata ai sensi del Capitolo VII della Carta ONU, riafferma il rispetto dei diritti e delle libertà di navigazione delle navi mercantili e commerciali, in particolare lungo le rotte marittime strategiche, e riconosce il diritto degli Stati membri di difendere le proprie navi da attacchi e provocazioni⁴⁸. Al contempo, essa condanna qualsiasi azione o minaccia da parte dell'Iran volta a chiudere o ostacolare la navigazione internazionale nello Stretto di Hormuz e qualifica tali condotte come una grave minaccia alla pace e sicurezza internazionale⁴⁹.

La posizione del Consiglio appare dunque principalmente orientata a escludere la legittimità di una chiusura totale dello Stretto di Hormuz. Tuttavia, il richiamo che il Consiglio fa alla precedente risoluzione 552 (1984)⁵⁰ introduce un elemento interpretativo ulteriore. Quest'ultima, pur sottolineando l'importanza del Golfo per la stabilità economica globale, garantisce espressamente il diritto di navigazione per le navi dirette da e verso i porti degli Stati rivieraschi non coinvolti nelle ostilità. Ciò sembra lasciare spazio, almeno sul piano teorico, a una lettura che ammetta forme limitate e selettive di restrizione del traffico marittimo nei confronti degli Stati considerati belligeranti, purché non si traducano in una chiusura indiscriminata dello Stretto e non compromettano in modo generalizzato la libertà di navigazione. Questo richiamo sembrerebbe andare a sostegno della posizione iraniana se non fosse che la risoluzione 2817 (2026) condanni gli attacchi iraniani contro gli Stati del Golfo. Va però osservato, in un'ottica di contestualizzazione, che tale risoluzione è intervenuta in una fase iniziale del conflitto, ovvero in un momento in cui il grado di coinvolgimento degli Stati del Golfo nelle operazioni militari non appariva ancora pienamente definito.

Su un piano distinto si colloca il diritto dell'uso della forza. La situazione attuale deve essere analizzata alla luce dell'articolo 2, par. 4, della Carta ONU, che vieta l'uso della forza nelle relazioni internazionali. L'interdizione del traffico marittimo nello stretto potrebbe essere qualificata come una forma di uso della forza, in particolare qualora raggiunga una soglia tale da incidere in modo significativo sulla libertà di navigazione e sugli interessi economici di altri Stati.

La principale giustificazione invocabile in tale contesto è rappresentata dal diritto di autodifesa ai sensi dell'articolo 51 della Carta ONU. Tuttavia, anche in presenza di un attacco armato, l'esercizio dell'autodifesa è subordinato al rispetto dei criteri di necessità e proporzionalità. Tali criteri limitano in modo significativo la possibilità di adottare misure di carattere generale e indiscriminato, come l'interdizione estesa di uno stretto internazionale, che incidono su interessi collettivi della comunità internazionale.

Nel contesto attuale, una chiusura generalizzata dello Stretto di Hormuz difficilmente potrebbe essere considerata una risposta necessaria e proporzionata a un

⁴⁶ Si veda anche la Regola 67, lett. (f), del Manuale di San Remo.

⁴⁷ UN Doc. [S/RES/2817\(2026\)](#), 11 marzo 2026.

⁴⁸ Par. 7 della citata risoluzione.

⁴⁹ Par. 8 della citata risoluzione.

⁵⁰ UN Doc. [S/RES/552\(1984\)](#), 1 giugno 1984.

attacco armato, in quanto essa comporterebbe effetti sproporzionati rispetto all'obiettivo militare perseguito.

Un ulteriore aspetto rilevante riguarda la reazione degli Stati utilizzatori e della comunità internazionale. La chiusura dello stretto potrebbe essere percepita come una minaccia alla sicurezza internazionale, giustificando l'adozione di contromisure o di azioni collettive volte a garantire la libertà di navigazione. In questo contesto, si inserisce il dibattito sull'uso della forza per la protezione delle linee di comunicazione marittima, che solleva questioni complesse in relazione ai limiti dell'autodifesa e al ruolo del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite. Tali considerazioni potrebbero essere rimesse in discussione qualora si accertasse il coinvolgimento diretto degli Stati del Golfo, ad eccezione di Oman e Iran, nel conflitto, con conseguente riduzione dell'ambito applicativo della neutralità.

3.1. *L'introduzione di un pedaggio sul transito marittimo nello Stretto di Hormuz* - Nell'ambito del conflitto armato in corso, la posizione dell'Iran in materia di navigazione nello Stretto di Hormuz si è ulteriormente irrigidita, collegando in modo sempre più esplicito la disciplina del transito marittimo alle esigenze di sovranità e di autodifesa. In una dichiarazione del 22 marzo 2026⁵¹, il Ministero degli Esteri iraniano ha affermato che il passaggio attraverso lo stretto *"is not conceivable except in light of respect for the sovereignty and sovereign rights of the coastal state"*, collegando esplicitamente la disciplina della navigazione al contesto di autodifesa ai sensi dell'art. 51 della Carta delle Nazioni Unite⁴. In tale quadro, Teheran ha chiarito che il traffico marittimo non è formalmente sospeso, ma che *"in accordance with established principles and rules of international law, has prevented the transit of vessels belonging to or associated with the aggressor parties and those participating in their acts of aggression"*. Inoltre, la navigazione è consentita sebbene l'Iran abbia preso *"a set of precautionary measures to prevent the imposition of additional risks on ships and mariners in the Persian Gulf, the Strait of Hormuz, and the Sea of Oman"* e in considerazione dello stato di belligeranza.

Tale impostazione sembrerebbe tradursi, sul piano operativo, nell'introduzione di forme di controllo selettivo del traffico marittimo, fondate su autorizzazioni preventive, verifiche circa la nazionalità o la destinazione delle navi e, in taluni casi, sull'imposizione di corrispettivi economici per il passaggio. In ambito interno, alcune proposte legislative avrebbero inoltre prospettato l'istituzione di pedaggi su base stabile per l'utilizzo dello stretto, presentati quale contropartita per i servizi di sicurezza assicurati dallo Stato costiero⁵².

Sotto il profilo giuridico, l'eventuale imposizione di un pedaggio non si esaurirebbe in una misura di natura fiscale o amministrativa. Essa assumerebbe piuttosto il significato di strumento di regolazione coercitiva dell'accesso a una rotta marittima internazionale, inserito in una più ampia strategia di pressione economica e politica. In questa prospettiva, la misura potrebbe essere qualificata, almeno in astratto, come forma di contromisura diretta a reagire a presunti illeciti internazionali.

Una simile qualificazione incontra tuttavia limiti rilevanti. Secondo il diritto internazionale consuetudinario, le contromisure devono essere dirette esclusivamente

⁵¹ [Statement on maritime security and safety in the Strait of Hormuz](#), 22 marzo 2026.

⁵² [S. Sharma, "Iran Parliament Approves Plan To Charge Tolls In Strait of Hormuz, Bans US And Israeli Vessels: Reports", Times Now, 31 marzo 2026.](#)

contro lo Stato responsabile, proporzionate, reversibili e non implicare l'uso della forza. L'estensione delle misure a navi di Stati terzi, anche se indirettamente coinvolti nel conflitto, appare difficilmente conciliabile con tali requisiti, salvo il ricorso a controverse teorie di contromisure collettive.

Anche prescindendo dal tema delle contromisure, la disciplina della navigazione attraverso uno stretto internazionale, indipendentemente dal regime ritenuto applicabile – passaggio inoffensivo non sospensibile o passaggio in transito – non consente, in linea di principio, l'imposizione di oneri economici o di condizioni ulteriori⁵³ rispetto alle limitate misure funzionali alla sicurezza della navigazione, quali la designazione, ove necessario, di corsie di traffico e la predisposizione di schemi di separazione del traffico marittimo⁵⁴.

Tale conclusione non muta neppure con riguardo alla configurazione tecnica dei corridoi di traffico nello Stretto di Hormuz, qualora gli stessi, per esigenze di sicurezza della navigazione, dovessero intersecare spazi formalmente qualificati come acque interne di uno Stato costiero, in virtù del tracciamento di linee di base rette. In simili ipotesi, una lettura funzionale dello stretto induce infatti a estendere il regime del passaggio – inoffensivo o in transito – all'intero sistema di traffico, indipendentemente dalla qualificazione formale delle acque attraversate. Ne consegue che anche l'imposizione di un pedaggio lungo corridoi di traffico che attraversino acque interne debba essere rigettata.

Più in generale, anche a voler riconoscere allo Stato costiero un certo margine di discrezionalità nella disciplina della navigazione attraverso uno stretto, tale potere non potrebbe in ogni caso esercitarsi in modo incompatibile con i principi generali del diritto del mare, e segnatamente con la libertà di navigazione e il principio di non discriminazione. Un sistema che subordini il transito al pagamento di un pedaggio selettivo, fondato sulla nazionalità della nave o sull'allineamento politico dello Stato di bandiera, risulta infatti del tutto inconciliabile con tali principi e contribuisce a qualificare la misura iraniana non come una regolazione neutrale del traffico, bensì come uno strumento di pressione economica attraverso la gestione dello Stretto di Hormuz.

Il divieto di imposizione di pedaggi a carico di navi in passaggio nello Stretto di Hormuz sarebbe comunque vietato anche nell'ipotesi in cui si volesse prescindere dal qualificare tale spazio come stretto usato per la navigazione internazionale e valorizzare esclusivamente il fatto che le sue acque sono integralmente ricomprese nel mare territoriale dei due Stati costieri; infatti sia la Convenzione di Ginevra del 1958⁵⁵ sia l'UNCLOS⁵⁶ affermano che nessuna tassa può essere imposta alle navi straniere per il solo motivo del loro passaggio attraverso il mare territoriale; che tasse possono essere imposte ad una nave straniera a solo titolo di pagamento per specifici servizi resi alla nave stessa e che tali tasse devono essere imposte senza discriminazione.

⁵³ [“Freedom of navigation is not negotiable”: IMO addresses UN Security Council on maritime safety in the Strait of Hormuz, 28 aprile 2026.](#)

⁵⁴ Sulla possibilità di designare corsie di navigazione e prescrivere schemi di separazione del traffico, si veda rispettivamente, l'articolo 16, par. 1, della Convenzione di Ginevra del 1958, la quale prevede un ampio potere regolatorio in capo agli Stati costieri nel loro mare territoriale per prevenire i passaggi inoffensivi, e l'articolo 41 UNCLOS che disciplina specificamente questo potere.

⁵⁵ Articolo 18 Convenzione di Ginevra del 1958.

⁵⁶ Articolo 26 UNCLOS.

Sotto il profilo del diritto dei conflitti armati in mare, la misura potrebbe essere accostata, in via analogica, a forme di interdizione economica quali i blocchi navali. Tuttavia, essa non soddisfa i requisiti tipici di tali strumenti, in particolare per quanto riguarda l'imparzialità e la chiarezza delle condizioni di applicazione, configurandosi piuttosto come una misura ibrida tra contromisure e coercizione economica.

In conclusione, se il contesto bellico può contribuire a spiegare la ratio politica dell'iniziativa iraniana, esso non appare di per sé sufficiente a fonderne la piena liceità giuridica. L'imposizione di un pedaggio nello Stretto di Hormuz sembra infatti porsi in tensione tanto con il regime del passaggio inoffensivo non sospensibile, tradizionalmente richiamato dall'Iran, quanto con il regime del passaggio in transito sostenuto dagli Stati utilizzatori.

3.2. *Il blocco imposto dagli USA al traffico marittimo iraniano* - La risposta statunitense all'introduzione del blocco selettivo della navigazione nello Stretto di Hormuz da parte iraniana si è concretizzata nell'annuncio di un blocco navale selettivo del traffico marittimo da e per i porti iraniani, intervenuto qualche giorno dopo il cessate il fuoco temporaneo concordato dalle parti, con la mediazione del Pakistan, e operativo dall'8 aprile 2026.

Come dichiarato dal *United States Central Command* (CENTCOM) nel comunicato del 12 aprile 2026, le forze statunitensi avrebbero dato avvio, a partire dal 13 aprile, a un'operazione volta a impedire l'accesso e l'uscita da tutti i porti iraniani situati nel Golfo Persico e nel Golfo di Oman, applicando la misura "in modo imparziale" nei confronti di navi di tutte le nazionalità. Il comunicato precisa, inoltre, che tale blocco non inciderebbe sulla libertà di navigazione nello Stretto di Hormuz per le navi dirette verso porti non iraniani⁵⁷.

Il primo caso di blocco, da parte degli Stati Uniti, di una nave commerciale iraniana in attuazione delle misure adottate avrebbe riguardato la nave "Toska", fermata il 19 aprile 2026 nel Golfo di Oman, in prossimità delle acque territoriali iraniane⁵⁸.

La qualificazione giuridica del blocco della navigazione da e per l'Iran impone di verificare se essa possa essere ricondotta alla nozione di blocco navale nel diritto dei conflitti armati in mare. In linea generale, il blocco costituisce una misura di guerra riconosciuta dal diritto internazionale consuetudinario, purché siano rispettati determinati requisiti, tra cui la dichiarazione e notificazione preventiva, l'effettività, l'imparzialità e il rispetto del principio di proporzionalità. Tali criteri trovano una formulazione ampiamente richiamata nel *San Remo Manual on International Law Applicable to Armed Conflicts at Sea*⁵⁹.

Sotto il profilo formale, la misura decisa dagli Stati Uniti sembra soddisfare alcuni di questi requisiti. In particolare, la dichiarazione pubblica del blocco e la previsione di comunicazioni ai marittimi attraverso avvisi ufficiali (*Notice to Mariners*) appaiono coerenti con l'obbligo di notifica. Analogamente, l'affermazione secondo cui il blocco sarebbe applicato "imparzialmente" nei confronti di tutte le navi, indipendentemente dalla

⁵⁷ [U.S. to Blockade Ships Entering or Exiting Iranian Ports](#), 12 aprile 2026.

⁵⁸ L'Iran ha condannato il blocco come un atto di aggressione e una violazione del cessate il fuoco in atto, si veda: [Statement by the Ministry of Foreign Affairs regarding the US attack on an Iranian commercial vessel and the hostage-taking of its crew and their families](#), 21 aprile 2026.

⁵⁹ Si vedano in merito al blocco navale le Regole 93-104 del Manuale di San Remo.

loro bandiera, risponde – almeno sul piano dichiarativo – al requisito di non discriminazione tipico dei blocchi navali legittimi.

Tuttavia, l'analisi sostanziale della misura solleva questioni più complesse. In primo luogo, il blocco appare limitato esclusivamente al traffico da e per i porti iraniani, lasciando formalmente intatta la libertà di navigazione nello Stretto di Hormuz per le altre rotte commerciali. Questa configurazione selettiva si avvicina alla nozione di “*blockade of ports and coasts*” piuttosto che a un blocco generalizzato di un'area marittima, ma resta comunque soggetta ai limiti del diritto dei conflitti armati.

Un profilo critico concerne la condizione di effettività. Affinché un blocco sia giuridicamente valido, esso deve essere effettivamente mantenuto da una forza navale sufficiente a impedirne la violazione. In assenza di tale requisito, il blocco rischierebbe di essere qualificato come illegittimo. Inoltre, l'effettività deve essere valutata anche in relazione alla vastità dell'area interessata e alla capacità operativa concreta delle forze coinvolte.

Ancora più rilevante è il problema della proporzionalità. Il blocco navale, pur essendo uno strumento lecito in tempo di conflitto armato, non può avere effetti eccessivi sulla popolazione civile o sull'economia degli Stati terzi. Nel caso di specie, l'interdizione del traffico da e per i porti iraniani potrebbe avere conseguenze significative non solo per l'Iran, ma anche per Stati terzi dipendenti da tali rotte per l'approvvigionamento energetico o per il commercio internazionale. In tal senso, la misura potrebbe essere contestata qualora i suoi effetti eccedano il vantaggio militare concreto e diretto perseguito.

Un ulteriore profilo riguarda il rapporto tra il blocco e il regime giuridico dello Stretto di Hormuz. Il comunicato del CENTCOM afferma espressamente che la libertà di navigazione nello stretto non sarà impedita per le navi dirette verso porti non iraniani. Tale precisazione appare funzionale a evitare una violazione del regime del passaggio in transito previsto dall'UNCLOS e che, come si ricorda, gli Stati Uniti ritengono conforme al diritto consuetudinario. Tuttavia, la distinzione tra traffico diretto verso porti iraniani e traffico diretto altrove potrebbe risultare difficile da applicare nella prassi operativa, soprattutto in un contesto di traffico intenso e interconnesso.

Detto ciò, però, la valutazione complessiva della legittimità del blocco non può prescindere dal fatto che l'attuale conflitto armato è stato scatenato da un attacco di USA e Israele contro l'Iran. Pertanto, l'Iran dovrebbe essere considerato lo Stato vittima, legittimato all'esercizio del diritto di autotutela, anche nella forma della legittima difesa ai sensi dell'articolo 51.

In tale prospettiva, le misure adottate dalle parti assumono una qualificazione giuridica profondamente differente. L'introduzione del pedaggio nello Stretto di Hormuz, pur presentando evidenti profili di tensione con il diritto del mare, può essere letta come misura di reazione – seppur controversa – inserita nel quadro delle risposte dello Stato aggredito, la cui liceità deve essere valutata alla luce dei limiti posti all'adozione di contromisure o alla legittima difesa.

Al contrario, il blocco navale imposto dagli Stati Uniti si configurerebbe come prosecuzione dell'illecito originario, in quanto misura coercitiva adottata dallo Stato autore dell'aggressione, suscettibile di aggravare la sua responsabilità internazionale. Inoltre, il blocco incide direttamente sui diritti degli Stati terzi, limitando la loro libertà di commercio e di navigazione verso l'Iran. Sebbene il diritto dei conflitti armati ammetta tali effetti collaterali entro certi limiti, essi devono comunque essere valutati alla luce dei

principi di necessità e proporzionalità, nonché del divieto di arrecare danni eccessivi agli interessi di Stati non coinvolti nel conflitto.

4. *Scenari post-bellici e future prospettive di gestione dello Stretto di Hormuz* - Nel quadro di una futura sistemazione post-bellica, la disciplina dello Stretto di Hormuz potrebbe evolvere lungo tre direttrici principali, riconducibili a distinti modelli regolatori, ciascuno fondato su un diverso bilanciamento tra sovranità statale e interesse collettivo alla navigazione internazionale.

Una prima opzione è rappresentata dalla formalizzazione, nell'ambito di un futuro accordo di pace, di un rafforzamento delle prerogative iraniane sullo Stretto di Hormuz⁶⁰. In tale prospettiva, l'Iran potrebbe ottenere, attraverso il consenso delle parti coinvolte, il riconoscimento di specifiche competenze nella gestione dello Stretto, incluse forme limitate e convenzionali di regolazione del traffico marittimo, quali pedaggi o meccanismi autorizzatori. A differenza di una misura unilaterale, una simile soluzione troverebbe il proprio fondamento giuridico nel principio del consenso tra Stati e nella libertà negoziale che caratterizza gli accordi di pace. Nei confronti degli Stati terzi, un simile accordo potrebbe aspirare a configurarsi come un regime obiettivo, ossia come un assetto giuridico destinato a produrre effetti *erga omnes* indipendentemente dal consenso individuale di tutti gli Stati interessati.

Una seconda opzione, più coerente con la prassi internazionale, potrebbe consistere nello sviluppo di un modello di cooperazione bilaterale tra Iran e Oman in quanto Stati costieri dello stretto⁶¹, ispirato a esperienze analoghe quali quella degli Stati costieri degli Stretti di Malacca e Singapore⁶². In questo scenario, la gestione dello Stretto verrebbe affidata a meccanismi coordinati di sicurezza della navigazione, controllo del traffico e protezione ambientale, senza compromettere il regime del passaggio in transito. Un simile approccio risponderebbe alla logica funzionale degli stretti internazionali, che privilegia la continuità delle comunicazioni marittime rispetto alle pretese unilaterali di sovranità. In tale prospettiva, questo modello potrebbe offrire una soluzione di compromesso, consentendo di preservare, almeno sul piano formale, la posizione iraniana contraria alla qualificazione dello Stretto di Hormuz come soggetto al regime del passaggio in transito, sulla scia di quanto fatto dagli stati costieri degli Stretti di Malacca e Singapore con la Dichiarazione congiunta del 1971, pur garantendo in concreto la libertà di navigazione⁶³.

⁶⁰ [Full text of Iran's National Security Council statement on ceasefire](#), 8 aprile 2026.

⁶¹ In merito a questa ipotesi si veda; [Iran claims to be drafting proposal with Oman to 'monitor' Strait of Hormuz](#), The Economic Times, 3 aprile 2026. Si deve ricordare che prima della rivoluzione islamica in Iran, l'Iran e l'Oman avevano concordato un controllo congiunto dei corridoi di traffico nello Stretto di Hormuz e stabilito pattugliamenti congiunti, sia aerei sia marittimi, nelle acque territoriali dei rispettivi paesi, al fine di supervisionare gli effetti dell'inquinamento; si veda S. H. Amin, "The Regime of International Straits: Legal Implications for the Strait of Hormus" (1981) 12 Journal of Maritime Law and Commerce 387.

⁶² Si veda J. H. Ho, "Enhancing Safety, Security, and Environmental Protection of the Straits of Malacca and Singapore: The Cooperative Mechanism" (2009) 40 Ocean Development & International Law 233; [M. Kawano, "Transit Passage through the Malacca and Singapore Straits" QIL 76 \(2020\) 35-58](#).

⁶³ *Singapore Government Press Statement*, MC:Nov/21/71(F.A.), 16 novembre 1971 (riprodotto in N. Logaraj, "Navigational Safety, Oil Pollution and 289 Passage in the Straits of Malacca" (1978) *Malaya Law review* 287, Appendix 3); si veda il paragrafo (b) della dichiarazione: "*The governments of the Republic of Indonesia and of Malaysia agreed that the Straits of Malacca and Singapore are not international straits, while fully recognising their use for international shipping in accordance with the principle of innocent passage. The government of Singapore takes note of the position of the governments of the Republic of Indonesia and of Malaysia on this point*".

Una terza ipotesi potrebbe essere rappresentata dalla conclusione di un accordo regionale tra gli Stati costieri del Golfo Persico, fondato sul principio di cooperazione tra Stati rivieraschi di un mare semichiuso, come previsto dalla Parte IX dell'UNCLOS. In tale prospettiva, lo Stretto di Hormuz verrebbe inserito in un più ampio quadro di governance regionale dello spazio marittimo, che coinvolgerebbe non solo Iran e Oman, ma anche gli altri Stati del Golfo, quali Arabia Saudita, Bahrein, Emirati Arabi Uniti, Qatar, Kuwait e Iraq. Questo modello consentirebbe di sviluppare forme istituzionalizzate di cooperazione in materia di sicurezza marittima, protezione ambientale, gestione del traffico e prevenzione dei conflitti, rafforzando al contempo la stabilità regionale. A differenza della soluzione bilaterale, l'approccio regionale rifletterebbe la natura interconnessa del Golfo Persico quale mare semichiuso e riconoscerebbe il carattere condiviso degli interessi coinvolti. Sotto il profilo giuridico, tale opzione appare maggiormente coerente con il diritto internazionale del mare, che incoraggia la cooperazione tra Stati rivieraschi in contesti marittimi chiusi o semichiusi. Al contempo, essa permetterebbe di conciliare, almeno in parte, le esigenze di sicurezza degli Stati costieri con la tutela della libertà di navigazione, attraverso un sistema multilaterale di regole e garanzie.

Maggio 2026

**SIOI**

UNA Italy

OSSERVATORIO

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

La lotta al razzismo nell'Unione europea: tra sfide strutturali e intenti istituzionali. La nuova strategia contro il razzismo 2026-2030.

Giovanna Coletta

Dottoranda di ricerca di Diritto dell'Unione europea, Università degli Studi del Sannio

1. *Introduzione* – Il combinato disposto degli articoli 2 TUE¹ e 21 della Carta dei diritti fondamentali² sancisce il divieto assoluto di qualsiasi forma di discriminazione basata sulla razza o sull'origine etnica e rappresenta l'impalcatura valoriale e giuridica sulla quale si erge la lotta al razzismo nell'Unione europea. La positivizzazione di tale divieto all'interno del diritto primario UE non è bastata a scongiurare la persistenza di profonde gerarchie razziali, disparità socio-economiche sistemiche, nonché pratiche istituzionali escludenti. Un approccio puramente formale e reattivo al diritto antidiscriminatorio si è infatti storicamente dimostrato insufficiente per sradicare un fenomeno profondamente radicato nel tessuto continentale europeo.

La presa di coscienza di tale *deficit* ha innescato una evoluzione nelle politiche pubbliche europee, materializzatasi nei due documenti programmatici consecutivi presi in esame: il [Piano d'azione dell'UE contro il razzismo 2020-2025](#)³ e la successiva [Strategia contro il razzismo 2026-2030](#)⁴. Il presente contributo si propone di analizzare tali documenti, focalizzando l'attenzione sugli elementi di innovazione e riflettendo sui possibili esiti applicativi della nuova Strategia.

2. [Il Piano d'azione 2020-2025](#) – Tale documento, adottato nel settembre 2020 dalla Commissione, si inseriva in un clima globale di accesa mobilitazione civile innescata dal movimento *Black Lives Matter* (nato negli Stati Uniti, ma la cui risonanza è stata globale) e dalle profonde sperequazioni sociali messe a nudo dalla pandemia da COVID-19. Esso ha rappresentato un passo importante – benché non sufficiente, come ammetterà la stessa Commissione nella nuova Strategia – nella storia dell'integrazione europea: per la prima volta viene riconosciuta e nominata nei testi ufficiali dell'Unione europea l'esistenza del c.d. “razzismo strutturale”. Questo passaggio concettuale ha finalmente segnato l'abbandono di una visione che considerava il razzismo come una mera devianza individuale o un pregiudizio episodico, costringendo la Commissione ad

¹ «L'Unione si fonda sui valori del rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze. Questi valori sono comuni agli Stati membri in una società caratterizzata dal pluralismo, dalla non discriminazione, dalla tolleranza, dalla giustizia, dalla solidarietà e dalla parità tra donne e uomini».

² «È vietata qualsiasi forma di discriminazione fondata, in particolare, sul sesso, la razza, il colore della pelle o l'origine etnica o sociale, le caratteristiche genetiche, la lingua, la religione o le convinzioni personali, le opinioni politiche o di qualsiasi altra natura, l'appartenenza ad una minoranza nazionale, il patrimonio, la nascita, la disabilità, l'età o l'orientamento sessuale. Nell'ambito d'applicazione dei trattati e fatte salve disposizioni specifiche in essi contenute, è vietata qualsiasi discriminazione in base alla nazionalità».

³ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Un'Unione dell'uguaglianza: il piano d'azione dell'UE contro il razzismo 2020-2025*, COM(2020) 565 final.

⁴ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Unione dell'uguaglianza: Strategia contro il razzismo 2026-2030*, COM(2026) 12 final.

«affrontare il problema di fondo»⁵: l’annidarsi e il costante riprodursi di comportamenti discriminatori all’interno delle prassi istituzionali, nei sistemi di istruzione, nel mercato del lavoro, nelle politiche abitative e nell’azione delle forze dell’ordine.

Il Piano d’azione 2020-2025 si proponeva, come obiettivo principale, di colmare le lacune attuative della [direttiva sull’uguaglianza razziale](#)⁶ nonché quelle della [decisione quadro sulla lotta contro il razzismo e la xenofobia](#)⁷ attraverso una serie di raccomandazioni e azioni positive. Pilastro portante dell’impalcatura teorica di tale piano era il concetto di “intersezionalità”, per riconoscere come l’origine etnica o razziale si sovrapponga frequentemente ad altri vettori di marginalizzazione (tra i quali il genere, l’orientamento sessuale, l’età, la disabilità, la provenienza da un contesto migratorio), producendo forme di svantaggio stratificate, e dunque complesse.

Tra i capisaldi operativi del documento merita menzione anche l’esortazione, rivolta agli Stati membri, di adottare Piani d’azione nazionali contro il razzismo (NAPAR) entro la fine del 2022⁸. Il Piano raccomandava inoltre un potenziamento della raccolta di c.d. *equality data* (dati sull’uguaglianza) disaggregati per origine etnica, considerati un prerequisito ineludibile per mappare, quantificare e gradualmente smantellare le sistemiche disuguaglianze. Non da ultimo, nel Piano si riconosceva la necessità di affrontare le distorsioni derivanti dalle nuove tecnologie⁹, anticipando i rischi legati alla discriminazione “algoritmica” e all’impiego di intelligenza artificiale nei sistemi di selezione e sorveglianza, proponendo misure volte ad incrementare, all’interno del personale della stessa Commissione europea, la diversità.

Nonostante l’encomiabile sforzo, la valutazione dei risultati al termine del ciclo 2020-2025 restituisce un quadro segnato da molteplici criticità, oltre che dalla inabilità del Piano di invertire materialmente le traiettorie dell’esclusione sociale. La stessa Commissione europea, nella sua [relazione di attuazione pubblicata nel settembre 2024](#)¹⁰, ha dovuto prendere atto del mancato miglioramento emerso dai dati allora disponibili e dal *feedback* dei portatori di interessi, nonché della minaccia di un aggravamento del quadro a causa di crisi geopolitiche sovrapposte. I dati raccolti dall’Agenzia dell’Unione europea per i diritti fondamentali (FRA) hanno, infatti, testimoniato una spaccatura persistente tra i principi normativi dell’Unione e il vissuto quotidiano delle comunità.

La breve panoramica sui principali limiti del Piano, di seguito proposta, è necessaria per completare l’analisi sinora affrontata ed approcciare con spirito critico l’esame della nuova Strategia. Il primo ostacolo al raggiungimento dei risultati attesi è riscontrabile nella risposta eterogenea degli Stati membri. Solo un gruppo ristretto di essi

⁵ Punto 3 del Piano d’azione 2020-2025, il cui titolo completo è “Il razzismo strutturale: affrontare il problema di fondo”.

⁶ Direttiva 2000/43/CE del Consiglio, del 29 giugno 2000, che attua il principio della parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla razza e dall’origine etnica.

⁷ Decisione quadro 2008/913/GAI del Consiglio, del 28 novembre 2008, sulla lotta contro talune forme ed espressioni di razzismo e xenofobia mediante il diritto penale.

⁸ Ai Piani d’azione nazionali è espressamente dedicato il punto 3.2 del Piano d’azione 2020-2025.

⁹ A riguardo si veda il punto 2.2 del Piano d’azione, intitolato “Al di là della legislazione dell’UE: fare di più per lottare contro il razzismo nella vita di tutti i giorni”.

¹⁰ Relazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Relazione sull’attuazione del piano d’azione dell’UE contro il razzismo 2020-2025 e ai piani d’azione nazionali contro il razzismo e la discriminazione*, COM(2024) 419 final.

ha effettivamente adottato i Piani di azione nazionali, la cui maggior parte soffre di carenze strutturali gravissime: assenza di linee di finanziamento dedicate, mancanza di indicatori di misurazione dei risultati, coinvolgimento meramente performativo delle comunità direttamente colpite dalle discriminazioni.

Il secondo profilo di criticità, connesso al primo, attiene ai fisiologici confini operativi degli strumenti di *soft law* e della capacità di *enforcement* dell'Unione. Poiché le mere raccomandazioni si sono rivelate inidonee a scalfire le resistenze istituzionali nazionali, a partire dal 2020 la Commissione è stata costretta ad avviare ben 13 procedure d'infrazione per il mancato o inesatto recepimento della decisione quadro 2008/913/GAI sulle sanzioni penali contro il razzismo e la xenofobia¹¹. Tuttavia, anche questi meccanismi più incisivi hanno mostrato tempi di reazione inadeguati rispetto alla tutela tempestiva dei diritti fondamentali.

Il caso più emblematico riguarda la segregazione scolastica ai danni della popolazione Rom in Slovacchia: nonostante i richiami europei, i bambini rom continuano ad essere inseriti in classi separate o in scuole speciali destinate ad alunni con disabilità intellettive. La Commissione aveva già aperto una procedura di infrazione in merito nel 2015; tuttavia, solo nel 2023, di fronte alla perdurante e sistemica violazione della direttiva 2000/43/CE, essa ha deferito formalmente la Slovacchia alla Corte di giustizia¹². Impossibile non far notare come un ritardo di quasi un decennio nell'esito dell'iter sanzionatorio significa, di fatto, che intere generazioni di minori hanno visto compromesso definitivamente il proprio diritto all'istruzione e alla non discriminazione.

Altro nervo scoperto del ciclo programmatico 2020-2025 attiene al *deficit* di fiducia istituzionale nelle autorità di contrasto, causato da un uso sproporzionato della forza, pratiche sistematiche di profilazioni e, in taluni casi, arresti considerati arbitrari. Tale quadro ostacola la denuncia dei reati di odio, contribuendo al fenomeno del c.d. *under-reporting* e creando una spirale di impunità che i soli programmi di sensibilizzazione si sono dimostrati sostanzialmente inadeguati a disinnescare.

3. *La Strategia 2026-2030* – La Commissione europea, preso atto del carattere imperfetto e inefficace dei risultati passati e consapevole della percezione di diffusione del razzismo in tutta l'Unione, ha proposto una nuova impostazione per affrontare la sfida, elaborando la “Strategia contro il razzismo 2026-2030”. La nuova nomenclatura – da Piano d'azione a Strategia – testimonia la precisa volontà politica di un cambio di rotta e possiede un peso giuridico e amministrativo non indifferente. Infatti, nell'architettura dell'Unione, un “Piano d'azione” predispone una serie di risposte tattiche a breve o a medio termine; l'adozione del termine “Strategia”, invece, inserisce l'antirazzismo nel novero degli obiettivi a lungo termine, ponendolo sullo stesso piano normativo di altri quadri strategici fondamentali già elaborati in precedenza e qualificati come “strategie”

¹¹ Cfr. nota 7.

¹² [Commissione Europea - Decisioni sui casi d'infrazione. Pacchetto infrazioni di aprile: decisioni principali. 19 aprile 2023.](#)

(come la [Strategia per la parità di genere](#)¹³, la [Strategia per l'uguaglianza LGBTIQ+](#)¹⁴ e la [Strategia per i diritti delle persone con disabilità](#)¹⁵), imponendo un approccio più ampio e trasversale.

La novità più dirompente dell'impianto della nuova Strategia è l'esplicita giustapposizione della difesa dei diritti fondamentali agli imperativi della sicurezza economica e della competitività. Se, da un lato, il documento del 2020 faceva leva maggiormente sul richiamo etico e sulla coesione sociale dettata dai Trattati, la nuova Strategia incorpora un argomento utilitaristico, basato su [recenti elaborazioni dell'OCSE](#)¹⁶ e sull'invito del Parlamento europeo. Nel testo vengono infatti riportati dati relativi all'impatto – in termini economici – della discriminazione razziale o etnica, stimato in una perdita annua di PIL fino a 12,7 miliardi di euro, imputabile principalmente alla sottoutilizzazione del capitale umano, alla ghettizzazione del potenziale imprenditoriale e alle esternalità negative sui sistemi sanitari e sociali. [Analisi complementari fornite dai servizi di ricerca del Parlamento europeo \(EPRS\)](#) evidenziano inoltre che l'adozione e la piena implementazione di normative antidiscriminatorie orizzontali potrebbero sbloccare fino a 450-500 miliardi di euro in PIL e gettito fiscale aggiuntivo a livello europeo in un orizzonte quinquennale¹⁷. Da tale giustapposizione emerge, più che la necessità di un mero rafforzamento della politica antidiscriminatoria, l'importanza di cogliere la sfida per tutelare, analogamente, l'interesse strategico e di sicurezza macroeconomica dell'UE.

Dal punto di vista dell'applicazione del diritto antidiscriminatorio la Commissione, consapevole degli errori operativi del precedente piano, delinea una Strategia che promette di non fermarsi alla sensibilizzazione, dedicando il Capo II all'introduzione di strumenti sanzionatori e di monitoraggio più stringenti e settorializzati. Degno di nota è il riconoscimento delle matrici razziali specifiche: viene abbandonata la pericolosa tendenza a universalizzare l'esperienza della discriminazione in un concetto astratto e omogeneo di "razzismo", introducendo un elenco esplicito di fenomenologie d'odio (antigazanzismo, antisemitismo, razzismo anti-asiatico) contro cui l'Unione deve impegnarsi a sviluppare azioni verticali.

¹³ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni. *Un'unione dell'uguaglianza: la Strategia per la parità di genere 2020-2025*, COM/2020/152 final.

¹⁴ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni. *Unione dell'uguaglianza: strategia per l'uguaglianza LGBTIQ 2020-2025*, COM/2020/698 final.

¹⁵ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni. *Un'Unione dell'uguaglianza: strategia per i diritti delle persone con disabilità 2021-2030*, COM/2021/101 final.

¹⁶ OECD, *Combating discrimination in the European Union*, 2025.

¹⁷ "Proposal for a horizontal equal treatment directive: Complementary impact assessment", European Parliament, Study, 13 novembre 2025.

La transizione normativa fa parimenti perno sull'implementazione delle direttive (UE) [2024/1499](#)¹⁸ e [2024/1500](#)¹⁹, considerate un *turning point* per il regime di uguaglianza europeo. Tali direttive, a più riprese richiamate nel testo, prevedono un rafforzamento degli organismi per la parità (c.d. *equality bodies*), conferendo loro espliciti poteri di assistenza alle vittime e facilitando il ricorso al contenzioso strategico per contrastare discriminazioni in ambito occupazionale e civile.

Degna di nota, sebbene trattata – a ben vedere – sbrigativamente (in considerazione dell'impatto attuale e futuro di tali tecnologie), è l'anticipazione degli effetti distorsivi della transizione tecnologica: la Strategia sancisce la connessione tra la legislazione antirazzista e le salvaguardie tecniche imposte dal nuovo [regolamento sull'Intelligenza Artificiale](#)²⁰. Riconoscendo che i *software* predittivi ereditano i pregiudizi strutturali della società, l'azione dell'Unione si concentrerà sull'esame e sul divieto delle pratiche di IA manipolative o sulla deduzione dell'etnia da dati biometrici.

L'impegno della Commissione nella lotta al razzismo emerge anche con riferimento al nuovo Quadro Finanziario Pluriennale 2028-2034. La proposta di istituire il [programma AgoraEU](#)²¹, raddoppiando i fondi destinati alla sezione CERV+ (Democrazia, cittadini, uguaglianza, diritti e valori) fino alla cifra considerevole di 3,6 miliardi di euro, ne è una testimonianza.

Se il potenziamento burocratico e finanziario della Strategia rappresenta un indiscusso avanzamento sul piano di riforma, una riflessione più attenta sull'impianto logico e applicativo del documento rivela la presenza di omissioni strutturali e criticità che rischiano di neutralizzare, nuovamente, gli sforzi profusi.

Un primo profilo di criticità si annida nella stessa terminologia usata dal documento per inquadrare teoricamente il “razzismo strutturale”: la Commissione lo definisce quale razzismo che «subito nel corso della vita, si accumula e genera ostacoli». Organizzazioni come ENAR (*European Network Against Racism*) denunciano la fallacia di tale concezione, imputando alla definizione l'effetto di occultarne la natura intrinsecamente sistemica e comune agli Stati membri. Il rischio di considerare il razzismo come una mera sfortunata sommatoria di vantaggi risiede nella perpetrazione di asimmetrie, che mal si conciliano con l'intento e l'impegno di lavoro sul ruolo attivo delle istituzioni nella lotta al razzismo; ciò condurrebbe ad ennesime politiche puramente

¹⁸ Direttiva (UE) 2024/1499 del Consiglio, del 7 maggio 2024, sulle norme riguardanti gli organismi per la parità in materia di parità di trattamento tra le persone indipendentemente dalla razza o dall'origine etnica, tra le persone in materia di occupazione e impiego indipendentemente dalla religione o dalle convinzioni personali, dalla disabilità, dall'età o dall'orientamento sessuale e tra le donne e gli uomini in materia di sicurezza sociale e per quanto riguarda l'accesso a beni e servizi e la loro fornitura, e che modifica le direttive 2000/43/CE e 2004/113/CE.

¹⁹ Direttiva (UE) 2024/1500 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 maggio 2024, relativa alle norme per gli organismi che si occupano di parità di trattamento e di opportunità tra donne e uomini in materia di occupazione e professione, e che modifica le direttive 2006/54/CE e 2010/41/UE.

²⁰ Regolamento (UE) 2024/1689 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 giugno 2024, che stabilisce norme armonizzate in materia di intelligenza artificiale e che modifica i regolamenti (CE) n. 300/2008, (UE) n. 167/2013, (UE) n. 168/2013, (UE) 2018/858, (UE) 2018/1139 e (UE) 2019/2144 e le direttive 2014/90/UE, (UE) 2016/797 e (UE) 2020/1828.

²¹ Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il programma “AgoraEU” per il periodo 2028-2034 e abroga i regolamenti (UE) 2021/692 e (UE) 2021/818, COM(2025) 550 final.

educative o di sensibilizzazione, incapaci – come precedentemente evidenziato – di incidere efficacemente sul fenomeno.

Dubbi ha suscitato anche la separazione della Strategia rispetto alle contemporanee politiche securitarie dell'Unione. Le istituzioni, infatti, hanno parallelamente adottato quadri normativi come la riforma del [Codice frontiere Schengen](#)²² e il [Nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo](#)²³, aspramente criticati da alcuni portatori d'interesse, che avrebbero imputato a tali documenti la cristallizzazione giuridica di dinamiche discriminatorie, in virtù del loro contenuto. Nella prospettiva qui adottata, si ravvisa testualmente una effettiva mancata correlazione con politiche, come quella migratoria e d'asilo, che – *de facto* – impattano in modo considerevole sul raggiungimento degli obiettivi previsti dalla Strategia.

Ancora più marcata è l'assenza di un approccio volto alla *reparatory justice*. Pur vagamente accennando ad eredità del colonialismo e della schiavitù e al loro studio nei programmi educativi in collaborazione con l'UNESCO, la Strategia elude qualsiasi impegno formale in materia di riforme istituzionali profonde, redistribuzione economica o risarcimento materiale per i crimini storici. Apprezzabile si ritiene lo sforzo di promuovere la lotta contro il razzismo a livello globale, considerata l'estensione del fenomeno, prevedendo "l'istituzione di una tavola rotonda internazionale"²⁴ per rafforzare la cooperazione con le Nazioni Unite, già impegnate in un intensificato dibattito che mira ad adottare azioni concrete per superare il razzismo sistemico e le eredità coloniali.

Non poche perplessità genera il tema della misurabilità delle discriminazioni, specialmente nei settori dell'occupazione o della sanità. Sebbene lo stesso documento ribadisca a più riprese la necessità di "dati concreti" che consentano di acquisire conoscenze ed elaborare politiche, molti Stati membri si trincerano dietro interpretazioni restrittive dei regolamenti sulla *privacy*, non raccogliendo dati disaggregati sull'origine etnica; è evidente che, in questo modo, il lavoro delle istituzioni e degli stessi Stati membri risulta ostacolato a monte.

Infine, risulta ineludibile notare che la Strategia non ritrae né sul concetto di "intersezionalità", né sui Piani d'azione nazionali, comuni anche al precedente Piano d'azione. Per quanto concerne il primo, la mancanza di misure legislative esplicitamente finalizzate alla disattivazione di tali discriminazioni composte rende il richiamo all'intersezionalità un mero esercizio retorico; l'impegno della Commissione di «prestare attenzione alle sfide cui devono far fronte le vittime di discriminazione intersezionale dovuta alla loro razza od origine etnica»²⁵ non appare, anche nell'ambito della Strategia, convincente in relazione al contrasto del fenomeno.

Pari considerazioni possono effettuarsi in merito ai Piani d'azione nazionali; nonostante gli scoraggianti dati relativi alla loro adozione da parte degli Stati membri e

²² Regolamento (UE) 2016/399 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 marzo 2016, relativo a un codice dell'Unione concernente le norme che regolano la circolazione delle persone attraverso le frontiere.

²³ Pubblicato sulla G.U. del 22 maggio 2024, comprende dieci atti normativi.

²⁴ CAPO IV della Strategia 2026-2030: "Promuovere partenariati chiave" – Promuovere la lotta contro il razzismo a livello globale, p. 16.

²⁵ CAPO II della Strategia 2026-2030, p. 9.

alle procedure d'infrazione che ne sono conseguite, la Commissione ne ribadisce l'importanza, incoraggiando «altresì l'elaborazione di piani d'azione locali contro il razzismo nelle regioni, nelle città, nelle scuole e nei centri comunitari²⁶». Sebbene tale capillarità, in linea teorica, possa alimentare la speranza di una effettiva adozione di tali misure e di un più facile funzionamento, il rischio di ulteriore disomogeneità applicativa in tal senso appare quanto mai concreto.

4. *Conclusioni* – I risultati attesi dalla nuova Strategia si configurano come un compromesso istituzionale tra la volontà propulsiva delle Direzioni generali europee e i veti intrinseci alla *governance* multilivello dell'Unione. I progressi operativi tangibili, nei prossimi anni, dovrebbero in primo luogo manifestarsi in una mappatura più sofisticata. Grazie al varo del nuovo Eurobarometro sulla discriminazione, previsto per il 2027²⁷, e le annunciate nuove indagini²⁸ dell'Agenzia per i diritti fondamentali, l'Unione avrà a disposizione un *corpus* dettagliato dei *trend* sociologici del razzismo nell'era post-crisi pandemica.

Per un'operazione più efficace, a questo dovrà accompagnarsi l'effettiva attuazione delle menzionate direttive [2024/1499](#)²⁹ e [2024/1500](#)³⁰, mediante il rafforzamento degli organismi di parità. Sul piano strutturale della coesione, l'impiego dei fondi del FSE+ e del FESR ha un duplice obiettivo: da un lato, supportare l'adozione locale di politiche abitative e lavorative non segreganti, agendo anche sulla formazione degli insegnanti e abbattendo i pregiudizi nelle prestazioni del *welfare* e dell'assistenza sanitaria; dall'altro, recuperare miliardi di euro di PIL bruciati dall'emarginazione della forza lavoro, attraverso la progressiva distruzione del pregiudizio nell'accesso all'occupazione.

Tuttavia, come ha dimostrato il [Piano d'azione 2020-2025](#)³¹, l'esito finale della Strategia dipenderà dalla capacità delle istituzioni europee di agire con la determinazione necessaria per superare le esitazioni del precedente ciclo programmatico. Un' autentica "Unione dell'uguaglianza" richiederà l'impegno dell'intero apparato statale di ogni Stato membro – dalla pubblica sicurezza alla legislazione penale, dall'istruzione alle infrastrutture di frontiera, fino ai sistemi di controllo dell'IA – per rispettare i principi connessi a tali politiche e sanciti nei Trattati. In assenza di tale risposta, il razzismo continuerà a essere percepito, sostanzialmente, come un pregiudizio del singolo cittadino e non come un reale, urgente problema di sistema; di conseguenza, l'ambizione programmatica di sradicare le disuguaglianze in Europa rimarrà relegata, verosimilmente, al perimetro documentale.

Maggio 2026

²⁶ CAPO IV della Strategia 2026-2030: "Promuovere partenariati chiave" – Lottare contro il razzismo a livello nazionale, p. 17.

²⁷ CAPO I della Strategia 2026-2030, p. 6.

²⁸ *Ibidem*.

²⁹ Cfr. nota 18.

³⁰ Cfr. nota 19.

³¹ Cfr. nota 3.



La promozione della *rule of law* in seno alle Nazioni Unite

Ester Ferriello

Dottoranda in Diritto internazionale, Università degli Studi di Napoli Federico II

1. Premessa – Il principio della *rule of law* sta attraversando una fase di crescente tensione a livello interno e internazionale. Secondo il *World Justice Project*, la percentuale di Paesi che hanno registrato un peggioramento degli indicatori relativi alla *rule of law* è passata dal 57% nel 2024 al 68% nel 2025, con un'incidenza particolarmente significativa anche nei Paesi dell'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE)¹. Analogamente, il Segretario generale delle Nazioni Unite, nel documento programmatico *New Vision of the Secretary-General for the Rule of Law* del 2023, ha riconosciuto l'esistenza di un «global decline in respect for the rule of law, exacerbated by escalating conflicts and weakening national institutions»².

In questo contesto, il presente contributo si propone di esaminare le attività svolte dalle Nazioni Unite per la promozione della *rule of law*, con particolare riferimento ai due organi che se ne sono occupati con maggiore continuità, ovvero l'Assemblea generale, attraverso i lavori della VI Commissione, e il Consiglio di sicurezza.

Partendo dal primo, il tema della *rule of law* è stato inserito nell'agenda dei lavori della VI Commissione nel 2006 e, da allora, è oggetto di trattazione annuale. Per la ricostruzione del dibattito relativo al periodo 2006-2021, si rinvia all'analisi già svolta in questa sede, di cui il presente lavoro costituisce una prosecuzione³. L'attenzione sarà pertanto concentrata sulle sessioni dalla 77^a alla 80^a dell'Assemblea generale (2022-2025), al fine di evidenziare gli elementi di continuità e le principali novità emerse nel periodo considerato (par. 2).

Con riguardo al Consiglio di sicurezza, si è ritenuto opportuno procedere a una ricostruzione complessiva dei lavori dell'organo in materia, dal momento in cui ha iniziato a occuparsi del tema sino ad oggi, poiché manca un riferimento sistematico nella letteratura sul tema (par. 3)⁴. Alcune brevi osservazioni riprenderanno le fila di quanto

¹ World Justice Project, Rule of Law Index 2025.

² *New Vision of the Secretary-General for the Rule of Law*, 31 luglio 2023, disponibile all'indirizzo <https://www.un.org/ruleoflaw/wp-content/uploads/2023/07/New-Vision-of-the-Secretary-General-for-the-Rule-of-Law.pdf>. Il tema ha animato anche un acceso dibattito dottrinale, intensificatosi alla luce delle crisi geopolitiche che hanno caratterizzato gli ultimi anni. Sul punto, senza alcuna pretesa di esaustività, si vedano H. KRIEGER, G. NOLTE e A. ZIMMERMANN, *The International Rule of Law: Rise or Decline?*, Oxford University Press, 2019; J. FARRALL, T.C. HALLIDAY, *The Rule of Law under Pressure: A Transnational Challenge*, Cambridge University Press, 2025; H. BIRKENKÖTTER, *The Rule of Law and the United Nations Summit of the Future*, in *Verfassungsblog*, 10 luglio 2024.

³ G. CILIBERTO, *Le Nazioni Unite e la promozione del principio della rule of law: recenti sviluppi*, in *Osservatorio OSORIN*, 2022.

⁴ Per un inquadramento generale del rapporto tra Consiglio di sicurezza e *rule of law* si vedano, in particolare, S. CHESTERMAN, *'I'll Take Manhattan': The International Rule of Law and the United Nations Security Council*, in *Hague Journal on the Rule of Law*, 2009, p. 67 ss., nonché *Security Council Report, The Rule of Law: Retreat from Accountability*, 23 dicembre 2019, disponibile all'indirizzo www.securitycouncilreport.org. La bibliografia in materia di *rule of law* è vasta e non è possibile darne conto in maniera esaustiva. Tra i contributi più recenti si segnalano: R. MCCORQUODALE, *Defining the International Rule of Law: Defying Gravity?*, in *International and Comparative Law Quarterly*, 2016, p. 277 ss.; M. KANETAKE, A. NOLLKAEMPER, *The Rule of Law at the National and International Levels: Contestations and Deference*, Bloomsbury, 2016; H. BIRKENKÖTTER, *cit.*

emerso (par. 4).

2. I lavori dell'Assemblea generale dalla 77^a alla 80^a sessione – Nel periodo compreso tra la 77^a e la 80^a sessione (2022-2025), la VI Commissione ha proseguito la trattazione annuale del tema della *rule of law* a livello interno e internazionale. Accanto a taluni sviluppi di rilievo, il dibattito ha in larga misura riprodotto posizioni da tempo cristallizzate, che ne continuano a limitare la concreta incisività.

Dal punto di vista metodologico, le modalità di svolgimento dei lavori relativi a questo punto dell'ordine del giorno sono rimaste sostanzialmente invariate: la discussione si svolge in seduta plenaria, preceduta dalla presentazione del rapporto annuale del Segretario generale, e si conclude con una risoluzione che individua il tema prodromico che sarà discusso alla sessione successiva. Non sono stati istituiti *working groups* dedicati né si registrano, con riguardo a questo tema, modifiche relative alle modalità di dialogo tra le varie delegazioni. Va segnalato, peraltro, che il dibattito sulla rivitalizzazione dei lavori dell'Assemblea generale, condotto parallelamente in seno alla VI Commissione nel corso delle sessioni 77^a e 78^a, ha prodotto diverse proposte di riforma dei metodi di lavoro – tra cui l'istituzione di un organo sussidiario sul modello del *planning group* della Commissione di diritto internazionale e il ricorso a strumenti digitali volti a favorire lo scambio tra le delegazioni prima delle riunioni –, che tuttavia non risultano essere state ancora adottate con riguardo alla trattazione del tema della *rule of law*⁵.

Quanto agli elementi di continuità rispetto al passato, le quattro sessioni in esame confermano le tendenze già segnalate in relazione ai dibattiti tenutisi nel periodo 2006-2021, i cui temi ricorrenti si sono riproposti in modo sostanzialmente identico⁶.

Innanzitutto, le delegazioni hanno ribadito il ruolo strumentale della *rule of law* nel perseguimento dei tre pilastri delle Nazioni Unite – il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, la tutela dei diritti umani e lo sviluppo socioeconomico – nonché nell'attuazione dell'Agenda 2030 e dell'Obiettivo di sviluppo sostenibile 16⁷. Si è insistito sull'importanza dell'accesso alla giustizia, della predisposizione di programmi di assistenza legale, del contributo della Commissione di diritto internazionale alla codificazione e allo sviluppo progressivo del diritto internazionale; infine, si è ribadito l'apprezzamento per il *Programme of Assistance in the Teaching, Study, Dissemination and Wider Appreciation of International Law*⁸.

Il dibattito si è articolato, come nelle sessioni precedenti, intorno a due ordini di considerazioni che hanno accompagnato i lavori sin dalle origini. Da un lato, un gruppo

⁵ Per la discussione sui metodi di lavoro, cfr. i lavori della VI Commissione durante la 77^a sessione (la riunione svoltasi il 10 novembre 2022, UN Doc. A/C.6/77/SR.35, par. 68 ss.) e la 78^a sessione (la riunione svoltasi l'8 novembre 2023, UN Doc. A/C.6/78/SR.36, par. 39 ss.).

⁶ Cfr. G. CILIBERTO, cit., sez. 3, ove si individuano i filoni tematici ricorrenti nel periodo 2006-2021.

⁷ Il riferimento all'Obiettivo 16 come sotto-obiettivo di riferimento per la *rule of law* è costante a partire dalla 71^a sessione e si ritrova anche in tutte le sessioni in esame. Cfr., per il periodo recente, i lavori della VI Commissione durante la 77^a sessione (le riunioni dal 6 al 10 ottobre 2022 UN Doc. A/C.6/77/SR.6, par. 25 ss., UN Doc. A/C.6/77/SR.7, par. 1 ss., UN Doc. A/C.6/77/SR.8, par. 1 ss. e UN Doc. A/C.6/77/SR.9, paragrafi 1-69), la 78^a sessione (le riunioni dal 17 al 19 ottobre 2023, UN Doc. A/C.6/78/SR.15, par. 1 ss., UN Doc. A/C.6/78/SR.16, par. 1 ss., UN Doc. A/C.6/78/SR.17, par. 1 ss., UN Doc. A/C.6/78/SR.18, par. 1 ss., UN Doc. A/C.6/78/SR.19, par. 1-55), la 79^a sessione (le riunioni dal 16 al 18 ottobre 2024, di cui sono disponibili solo alcune delle trascrizioni UN Doc. A/C.6/79/SR.15, par. 79 ss. e UN Doc. A/C.6/79/SR.16) e l'80^a sessione (le riunioni dall'8 al 10 ottobre 2025, di cui è disponibile una sintesi all'indirizzo https://www.un.org/en/ga/sixth/80/rule_of_law.shtml).

⁸ Cfr. i lavori di 77^a sessione (cit.), 78^a sessione (cit.), 79^a sessione (cit.) e 80^a sessione (cit.).

consistente di delegazioni ha continuato a insistere sulla necessità che il tema della *rule of law* sia declinato in coerenza con i principi della Carta delle Nazioni Unite, con particolare riguardo all'uguaglianza sovrana degli Stati, al principio di non ingerenza negli affari interni, al divieto di uso della forza e al diritto all'autodeterminazione⁹. Dall'altro lato, un gruppo altrettanto numeroso ha privilegiato un approccio incentrato sulla persona, sull'uguaglianza di genere e sulla tutela dei gruppi vulnerabili¹⁰.

Il dibattito sul rapporto tra dimensione interna e internazionale del principio si è ripresentato in maniera sostanzialmente identica: numerose delegazioni hanno reiterato la richiesta che i rapporti annuali del Segretario generale trattino le due dimensioni in misura equilibrata, lamentando che alcune questioni affrontate nei rapporti più recenti esulassero dall'oggetto proprio del tema o non fossero presentate con sufficiente obiettività e neutralità¹¹. Si è parimenti ribadita l'assenza di una definizione univoca del concetto di *rule of law* e la conseguente necessità di evitare l'imposizione agli Stati di standard universali in materia¹².

Nel periodo considerato, la VI Commissione ha continuato a selezionare alcuni temi più specifici, secondo la prassi inaugurata a partire dalla 63^a sessione (2008), quando l'Assemblea generale decise di ancorare le discussioni a questioni più circoscritte per arginarne la deriva verso posizioni di principio, generiche e già note. Come già rilevato in dottrina, tuttavia, i risultati di tale metodo sono stati alterni nel corso degli anni, variando sensibilmente in funzione della scelta tematica di volta in volta operata. Anche le sessioni in esame in questa sede confermano tale tendenza.

In particolare, durante la 77^a sessione è stato affrontato il tema dell'impatto della pandemia da COVID-19 sulla *rule of law* a livello nazionale e internazionale¹³, chiudendo un ciclo già avviato nella sessione precedente: le delegazioni hanno condiviso le misure adottate per mitigare gli effetti della crisi sanitaria sull'accesso alla giustizia, valorizzando in particolare il ricorso agli strumenti telematici nei procedimenti giudiziari¹⁴.

La 78^a sessione ha avuto ad oggetto il tema dell'"Utilizzo della tecnologia al fine di promuovere l'accesso alla giustizia per tutti"¹⁵: le delegazioni hanno riconosciuto le

⁹ In questo senso, nel corso delle sessioni in esame, il Movimento dei Paesi non allineati, il Gruppo degli amici in difesa della Carta, il Nicaragua, la Cina, la Russia e numerose altre delegazioni. Cfr. i lavori della VI Commissione durante la 77^a sessione (cit.) e la 78^a sessione (cit.). Si veda anche E. FERRIELLO, *Attività delle organizzazioni internazionali. Nazioni Unite. Assemblea Generale. Questioni Giuridiche. Rassegna delle attività della 77^a sessione*, in *La Comunità Internazionale*, 2025, p. 387 ss.

¹⁰ Così, in particolare, il Gruppo degli amici della *rule of law*, composto da oltre cinquanta Stati, l'Unione europea e i Paesi del Nord. Cfr. i lavori della 79^a sessione (cit.).

¹¹ La preoccupazione è ricorrente: cfr., tra gli altri, i lavori della 78^a sessione (cit.) e della 79^a sessione (cit.). Il tema si ricollega alla critica, già formulata in sessioni precedenti, all'inclusione nel rapporto del Segretario generale di riferimenti alla pena di morte come condotta contraria alla *rule of law*.

¹² Nelle sessioni 77^a-80^a, il dibattito sulla definizione non è stato oggetto di un'autonoma discussione, a differenza di quanto avvenuto nelle prime sessioni (sul punto, cfr. G. CILIBERTO, cit., sez. 2). La questione riemerge tuttavia implicitamente nelle critiche all'approccio del Segretario generale e nella richiesta di evitare l'imposizione di standard universali, che continuano a essere formulate con regolarità. Cfr. i lavori delle sessioni 77^a-80^a, cit. In questo contesto, ad esempio, la Russia ha sostenuto che la definizione di *rule of law* rientra nel dominio riservato degli Stati e che le attività delle Nazioni Unite in materia dovrebbero concentrarsi sulla dimensione internazionale del principio. Posizioni analoghe sono state espresse anche nei dibattiti in seno al Consiglio di sicurezza: cfr. le dichiarazioni rese nel corso del dibattito del 12 gennaio 2023, UN Doc. S/PV.9241 e *Resumption I*.

¹³ UN Doc. A/RES/76/117, par. 23. Il sotto-tema era stato inserito in agenda durante i lavori della 76^a sessione.

¹⁴ Per la discussione, cfr. i lavori della 77^a sessione (cit.).

¹⁵ Il sotto-tema era stato proposto da diverse delegazioni già al termine della 77^a sessione e poi scelto definitivamente per la successiva sessione con la risoluzione UN Doc. A/RES/77/110.

potenzialità degli strumenti digitali – inclusa l'intelligenza artificiale – per il rafforzamento della *rule of law*, sottolineando contestualmente i rischi connessi al divario tecnologico esistente tra gli Stati e la necessità di garantire il rispetto delle norme in materia di diritti umani e di protezione dei dati personali¹⁶.

Con la 79^a sessione, l'attenzione si è spostata verso un tema di più ampia portata, concernente “La piena, eguale ed equa partecipazione a tutti i livelli nel sistema giuridico internazionale”¹⁷, diretto a indagare, da un lato, le asimmetrie strutturali che limitano l'accesso degli Stati meno sviluppati e dei piccoli Stati insulari ai meccanismi internazionali di regolamento pacifico delle controversie, dall'altro, il grado di rappresentanza femminile presente all'interno degli organi giudiziari internazionali¹⁸. L'ampiezza del tema, rispetto ai precedenti, rende meno praticabile la condivisione di prassi nazionali specifiche, avvicinandosi per natura ai sottotemi di portata più generale delle prime sessioni.

Durante l'80^a sessione, la ricorrenza dell'ottantesimo anniversario delle Nazioni Unite ha offerto l'occasione per riflettere sul contributo dell'Organizzazione alla promozione della *rule of law* e per riaffermare il ruolo centrale che questa svolge per lo sviluppo, l'interpretazione e l'applicazione del diritto internazionale¹⁹. Il risultato di questa scelta è stato un dibattito dal tono prevalentemente celebrativo, nel quale le delegazioni hanno perlopiù reiterato posizioni di principio già note da tempo.

Il bilancio del metodo, nel periodo in esame, è dunque parzialmente positivo per la 77^a e la 78^a sessione – nelle quali temi più circoscritti hanno orientato la discussione verso scambi più utili – e meno convincente per la 79^a e l'80^a sessione, dove, invece, la scelta tematica si è rivelata troppo ampia per produrre risultati pratici. Questo quadro conferma che il metodo della divisione del lavoro e della scomposizione tematica, di per sé, non è sufficiente ad arginare la tendenza delle delegazioni a reiterare posizioni generiche, se non accompagnato da scelte tematiche sufficientemente circoscritte.

Considerati nel loro insieme, i focus selezionati nel periodo in esame delineano un percorso coerente, ma che si mantiene a distanza dalle crisi più gravi che, nello stesso arco temporale, hanno messo alla prova i fondamenti della *rule of law* internazionale. L'aggressione della Federazione Russa nei confronti dell'Ucraina – che numerose delegazioni hanno esplicitamente condannato nel corso della 77^a sessione come grave violazione dei principi fondamentali della Carta²⁰ – e il conflitto israelo-palestinese non hanno trovato spazio come specifico oggetto di trattazione da parte della VI Commissione, riemergendo piuttosto sullo sfondo delle richieste, formulate con crescente frequenza nelle sessioni successive, di un'applicazione coerente e non selettiva del diritto internazionale²¹.

Un elemento di novità rispetto alle sessioni analizzate dalla dottrina precedente, invece, è rappresentato dall'adozione, da parte del Segretario generale, di una *New Vision*

¹⁶ Per la discussione, cfr. i lavori della 78^a sessione (cit.). In particolare, l'iniziativa del Segretario generale di istituire un organo consultivo sull'intelligenza artificiale (*High-Level Advisory Body on Artificial Intelligence*) è stata accolta con favore da numerose delegazioni.

¹⁷ UN Doc. A/RES/78/112; Per la discussione, cfr. i lavori della 79^a sessione (cit.).

¹⁸ Cfr. i lavori della 79^a sessione (cit.).

¹⁹ Il sotto-tema della 80^a sessione era stato definito al termine della 79^a: UN Doc. A/RES/79/126.

²⁰ Cfr., in questo senso, il Gruppo dei Paesi del Nord, il Liechtenstein, la Svizzera, la Georgia e il Regno Unito, durante i lavori della 77^a sessione (cit.).

²¹ Cfr. i lavori della 79^a sessione (cit.) e della 80^a sessione (cit.).

for the Rule of Law (d'ora in avanti "*New Vision*"), presentata a corredo dei rapporti annuali sull'attività dell'Organizzazione in materia²². Nel documento, il Segretario generale ha tentato di definire un approccio alla *rule of law* incentrato sulla persona, sull'uguaglianza di genere, sulla sostenibilità ambientale e sulla necessità di adattamento alle sfide poste dalle nuove tecnologie, riaffermando al contempo l'impegno dell'Organizzazione nell'assicurare la responsabilità per i crimini internazionali e nel rafforzare i meccanismi internazionali di regolamento pacifico delle controversie.

Sul piano organizzativo, la *New Vision* prevede il rilancio del *Rule of Law Coordination and Resource Group*, guidato dal Vicesegretario generale, quale strumento di coordinamento tra i diversi organi e programmi competenti in materia²³.

La ricezione del documento, nel dibattito svoltosi nella VI Commissione, è stata piuttosto disomogenea. Un gruppo di delegazioni ha accolto con favore un'impostazione incentrata sulle persone e sensibile alle questioni di genere²⁴. Altri delegati hanno espresso riserve, reiterando – anche in relazione ai rapporti annuali del Segretario generale che ne danno applicazione – la richiesta di un trattamento equilibrato delle dimensioni interna e internazionale della *rule of law*, nonché di una maggiore neutralità nella selezione e nella presentazione degli argomenti trattati²⁵. Il documento e la sua ricezione da parte degli Stati riflettono la tensione non risolta tra l'aspirazione dell'Organizzazione a promuovere una concezione sostanzialmente orientata alla tutela dei diritti fondamentali della persona, e la resistenza di una parte significativa degli Stati membri a qualsiasi approccio che possa essere percepito come introduzione surrettizia di standard universali.

Quanto all'impatto sul piano interno degli Stati, la *New Vision* si inserisce nella più ampia strategia volta a integrare la promozione della *rule of law* nell'insieme delle attività dell'Organizzazione, in particolare nell'ambito dell'assistenza tecnica e del *capacity building*²⁶. L'effettività di tale impulso rimane tuttavia difficile da valutare nel breve periodo: il dibattito in Commissione continua a segnalare un divario strutturale tra le aspettative degli Stati in materia di assistenza operativa e le risorse effettivamente disponibili, e la VI Commissione non dispone di strumenti di monitoraggio dell'attuazione delle raccomandazioni a livello nazionale²⁷.

3. Il Consiglio di sicurezza e la promozione della *rule of law* – Il Consiglio di sicurezza si è occupato della *rule of law* in termini sensibilmente diversi rispetto alle modalità che hanno contraddistinto i lavori della VI Commissione. Coerentemente con il proprio mandato, infatti, il Consiglio ha privilegiato il rapporto tra lo stato di diritto e il mantenimento della pace e della sicurezza internazionali, concentrandosi sul contributo che la nozione offre alla prevenzione dei conflitti, alla stabilizzazione delle società che li hanno attraversati e alla lotta contro l'impunità per i crimini internazionali. Nel tempo, il

²² *New Vision*, cit.

²³ *New Vision*, cit., p. 9.

²⁴ Cfr. i lavori della 78^a sessione (cit.) e della 79^a sessione (cit.).

²⁵ *Ibidem*.

²⁶ *New Vision*, cit., p. 3. Cfr. anche i rapporti annuali del Segretario generale, UN Doc. A/78/184, e UN Doc. A/79/117, che danno attuazione alla *New Vision* attraverso la rendicontazione delle attività di assistenza tecnica e *capacity building* svolte dall'Organizzazione nel periodo.

²⁷ Sul punto si veda in maniera più ampia G. CILIBERTO, cit., sez. 5, la quale segnala il persistente «*vulnus* di effettività» dei lavori della VI Commissione.

dibattito si è focalizzato sulla riforma delle istituzioni che si occupano di sicurezza e giustizia, sul ruolo della Corte internazionale di giustizia nella soluzione pacifica delle controversie e, più recentemente, sul rispetto della *rule of law* nei rapporti tra gli Stati.

A differenza di quanto avviene per la VI Commissione, dove l'argomento è oggetto di trattazione annuale, nei lavori del Consiglio di sicurezza le discussioni sul tema non seguono una cadenza prestabilita²⁸. Come è noto, la presidenza dell'organo esecutivo ruota mensilmente tra i quindici membri e ciascun presidente definisce il programma di lavoro del proprio mandato, selezionando le questioni che intende privilegiare. In questo quadro, la *rule of law* viene affrontata soltanto quando una presidenza si mostra sensibile al tema, il che, in media, avviene ogni due o tre anni²⁹.

I dibattiti si svolgono in formato aperto, con la partecipazione anche di Stati non membri del Consiglio, e si concludono, laddove vi sia consenso, con l'adozione di una dichiarazione presidenziale che può contenere la richiesta al Segretario generale di presentare un rapporto su aspetti specifici della materia, attivando così un ciclo di rendicontazione destinato ad alimentare le sessioni successive³⁰.

In generale, l'avvio della riflessione in seno al Consiglio di sicurezza sul tema risale ai dibattiti del 2003 e del 2004, all'esito dei quali l'allora Segretario generale Kofi Annan elaborò il rapporto *The Rule of Law and Transitional Justice in Conflict and Post-conflict societies*³¹, in cui si tentava di dare una definizione operativa di *rule of law*. Tale nozione veniva quindi intesa come «a principle of governance in which all persons, institutions and entities, public and private, including the State itself, are accountable to laws that are publicly promulgated, equally enforced and independently adjudicated, and which are consistent with international human rights norms and standards»³². Il rapporto individuava, inoltre, il fondamento giuridico del principio nei regimi normativi di diritto internazionale dei diritti umani, diritto internazionale umanitario, diritto internazionale penale e diritto dei rifugiati³³.

Ancora, il rapporto stabiliva che nessun tribunale istituito dalle Nazioni Unite può prevedere la pena di morte e che nessun accordo di pace patrocinato dall'Organizzazione può contenere amnistie per genocidio, crimini di guerra, crimini contro l'umanità o gravi violazioni dei diritti umani³⁴.

Il Segretario generale aveva infine adottato un approccio olistico, evidenziando

²⁸ Il tema figura tra i punti all'ordine del giorno del Consiglio di sicurezza sotto la rubrica "The promotion and strengthening of the rule of law in the maintenance of international peace and security". Questa formulazione si è stabilizzata dal 2010, a partire da due voci precedenti introdotte rispettivamente nel 2003 ("Justice and the rule of law: the United Nations role") e nel 2007 ("Strengthening international law: rule of law and maintenance of international peace and security").

²⁹ Nel 2003, 2004, 2006, 2010, 2012, 2014, 2019, 2020, 2023 e 2026; cfr. *Security Council Report, Monthly Forecast*, gennaio 2023 e gennaio 2026.

³⁰ V. ad es. UN Doc. S/PRST/2003/15 e UN Doc. S/PRST/2004/2, che hanno sollecitato il rapporto del 2004; UN Doc. S/PRST/2010/11, con cui è stato richiesto il rapporto del 2011; UN Doc. S/PRST/2012/1, con cui è stato richiesto il rapporto del 2013. Il meccanismo è, quindi, molto diverso da quello dell'Assemblea generale, in cui il Segretario generale presenta rapporti annuali sulle attività di coordinamento dell'Organizzazione in materia. Nel caso del Consiglio di sicurezza, i rapporti sono sollecitati da specifiche dichiarazioni presidenziali e vertono su specifiche questioni di merito.

³¹ UN Doc. S/2004/616.

³² UN Doc. S/2004/616, par. 6.

³³ *Ivi*, par. 9.

³⁴ *Ivi*, par. 10.

come giustizia, pace e democrazia non costituiscano obiettivi autonomi, ma complementari per la tutela e il mantenimento della *rule of law*. Tale approccio è stato poi ripreso anche dalla “Dichiarazione sulla *rule of law* a livello nazionale ed internazionale” del 2012³⁵ e, più di recente, dalla menzionata *New Vision* del 2023.

Sul piano operativo, il rapporto del Segretario generale del 2011 documenta come, dal 2004, i riferimenti alla *rule of law* fossero comparsi in oltre 160 risoluzioni del Consiglio di sicurezza, accompagnati dall’inserimento di componenti dedicate nei mandati delle missioni autorizzate in Afghanistan, Burundi, Costa d’Avorio, Repubblica Democratica del Congo, Haiti, Iraq, Liberia, Sierra Leone, Sud Sudan, Sudan e Timor Est³⁶. La *rule of law* è stata richiamata in modo ricorrente anche nelle risoluzioni tematiche sulla protezione dei civili, sulla protezione dei bambini durante i conflitti armati e sull’agenda “donne, pace e conflitti armati”³⁷.

L’azione del Consiglio di sicurezza in questo settore ha riguardato la formazione del personale giudiziario e di polizia, il sostegno alla revisione dei quadri normativi nazionali, l’assistenza ai processi di *transitional justice* e il contrasto al fenomeno della violenza sessuale connessa ai conflitti armati³⁸. Al momento del dibattito del 2014, risultavano diciotto missioni che includevano mandati specifici in materia³⁹. Tuttavia, misurare l’impatto di queste attività si è rivelato problematico. Nel rapporto del 2013, dedicato specificamente alla questione, si riconosceva in termini espliciti l’insufficienza delle capacità di valutazione dell’Organizzazione. In particolare, si evidenziavano due difficoltà strutturali: da un lato, i processi di consolidamento della *rule of law* si misurano nell’arco di decenni, il che rende arduo ogni bilancio a breve termine; dall’altro, in ciascun contesto operano molteplici attori (ad esempio, organizzazioni non governative, istituzioni nazionali) e attribuire un determinato progresso all’azione delle Nazioni Unite, piuttosto che ad altri fattori, è, nella maggior parte dei casi, impossibile o arbitrario⁴⁰.

I dibattiti tenutisi nel decennio tra il 2010 e il 2020 hanno prodotto cinque dichiarazioni presidenziali⁴¹. Essi hanno riguardato i temi più vari: l’approccio integrato tra sicurezza, sviluppo e diritti umani (2012), il ruolo delle operazioni di pace (2014) e, infine, la cooperazione tra il Consiglio di sicurezza e la Corte internazionale di giustizia (2020). In quest’ultima occasione, si è assistito a un significativo ampliamento della prospettiva, che ha portato a esaminare non più soltanto la *rule of law* negli Stati in uscita da conflitti, ma anche la funzione che il principio esercita nei rapporti tra gli Stati⁴².

In questa scia si colloca il dibattito ministeriale di gennaio 2023, convocato dalla presidenza giapponese con il titolo “La *rule of law* tra le nazioni”, formulazione che, per la prima volta, ha posto esplicitamente il problema dell’applicazione del principio nelle relazioni interstatali⁴³. Al dibattito hanno partecipato sessanta Stati non membri del

³⁵ UN Doc. A/RES/67/1.

³⁶ UN Doc. S/2011/634, parr. 10-11.

³⁷ Tra le risoluzioni rilevanti: ris. 1674 (2006) e 1894 (2009); ris. 1612 (2005), 1882 (2009) e 1998 (2011); ris. 1820 (2008), 1888 (2009), 1889 (2009) e 1960 (2010); cfr. UN Doc. S/2011/634, par. 11.

³⁸ Per una ricognizione delle attività, v. UN Doc. S/2004/616, par. 12; UN Doc. S/2011/634, parr. 33-46.

³⁹ Si veda l’intervento del Segretario generale Ban Ki-moon durante il dibattito del 19 febbraio 2014, UN Doc. S/PV.7113; v. anche UN Doc. S/PRST/2014/5.

⁴⁰ UN Doc. S/2013/341, par. 58-60.

⁴¹ UN Doc. S/PRST/2010/11, UN Doc. S/PRST/2012/1, UN Doc. S/PRST/2014/5, UN Doc. S/PRST/2019/8 e UN Doc. S/PRST/2020/13.

⁴² UN Doc. S/PRST/2020/13.

⁴³ UN Doc. S/PV.9241 e *Resumption I*; il documento preparatorio predisposto dalla presidenza giapponese è

Consiglio⁴⁴. Il contesto storico ha profondamente influenzato la discussione: l'aggressione della Federazione Russa contro l'Ucraina, infatti, ha posto la violazione dei principi fondamentali della Carta al centro dell'agenda del Consiglio, e numerose delegazioni hanno enfatizzato questo sviluppo. L'Unione europea ha osservato che i membri permanenti «have been vested with special privileges that should also mirror special responsibilities, foremost among them that of serving as models in implementing the Charter», sottolineando che l'esercizio del veto per proteggere le proprie azioni illecite costituisce una doppia violazione del principio della *rule of law*⁴⁵. L'Italia, dal canto suo, dopo aver condannato espressamente l'aggressione russa nei confronti dell'Ucraina, ha insistito sulla necessità di garantire il rispetto degli obblighi internazionali e che le violazioni di norme imperative producano conseguenze effettive, richiamando a tal fine sia il Capitolo VII della Carta sia gli Articoli sulla responsabilità degli Stati elaborati dalla Commissione del diritto internazionale. La delegazione italiana ha inoltre sottolineato il ruolo della Corte penale internazionale nella lotta all'impunità e la necessità di rafforzarne la cooperazione con il Consiglio di sicurezza⁴⁶. Il dibattito ha inoltre fatto emergere una riflessione aperta sull'incapacità strutturale del Consiglio di agire quando il veto è esercitato da un membro permanente. In proposito, la Francia ha richiamato l'iniziativa congiunta con il Messico sulla sospensione volontaria del veto in presenza di atrocità di massa – genocidio, crimini contro l'umanità e crimini di guerra – che al momento del dibattito contava già 106 adesioni, invitando gli Stati che non lo avessero ancora fatto ad aderirvi⁴⁷.

Inoltre, diverse delegazioni hanno denunciato il selettivismo emerso nell'osservanza del diritto internazionale come una delle principali minacce alla credibilità della *rule of law*, rilevando come i medesimi principi vengano invocati o disattesi a seconda delle circostanze e degli attori coinvolti⁴⁸. Il Segretario generale, nel suo intervento, ha messo in guardia dal «grave risk of the rule of lawlessness» e ha invitato tutti gli Stati ad accettare la giurisdizione obbligatoria della Corte internazionale di giustizia⁴⁹. Nel medesimo intervento, il Segretario generale ha richiamato la *New Vision*, di cui si è detto nel paragrafo precedente, annunciandone l'imminente adozione. Nonostante l'ampiezza della partecipazione, il Consiglio non è stato in grado di adottare una dichiarazione presidenziale all'esito del dibattito e tale esito ha impedito che venisse commissionato al Segretario generale un rapporto su aspetti specifici del tema.

Lo stesso è avvenuto durante la sessione dello scorso gennaio 2026. La presidenza somala ha convocato un dibattito sul tema, predisponendo una nota preparatoria con cui

contenuto in UN Doc. S/2023/1.

⁴⁴ UN Doc. ST/PSCA/1/Add.26, parte I, sez. 33.

⁴⁵ Dichiarazione dell'Unione europea, UN Doc. S/PV.9241 (*Resumption I*).

⁴⁶ Dichiarazione dell'Italia, UN Doc. S/PV.9241 (*Resumption I*). Nel dibattito del gennaio 2026, l'Italia ha mantenuto la medesima impostazione di fondo ma con alcune variazioni che meritano di essere segnalate: il riferimento all'aggressione russa è stato sostituito da una formula generica («unjustified wars of aggression [...] in many parts of the world»); il richiamo alla Corte penale internazionale è scomparso, sostituito dall'enfasi sulla prevenzione dei crimini attraverso il dialogo tra Stati e da una maggiore attenzione verso il ruolo delle organizzazioni regionali, come l'Unione europea. La dichiarazione dell'Italia è reperibile sul sito della Rappresentanza permanente d'Italia presso le Nazioni Unite all'indirizzo <https://italyun.esteri.it>.

⁴⁷ Dichiarazione della Francia, UN Doc. S/PV.9241.

⁴⁸ V. le dichiarazioni di Giordania, Egitto, Singapore, Pakistan, Malaysia, Kenya e Nigeria, UN Doc. S/PV.9241 (*Resumption I*).

⁴⁹ UN Doc. S/PV.9241, p. 2 ss.

si riconosceva che i conflitti armati in corso hanno alimentato la percezione di un'erosione della *rule of law* internazionale e che l'incapacità del Consiglio di risolverli è percepita come segnale di ulteriore indebolimento delle istituzioni internazionali e del multilateralismo⁵⁰. La bozza di dichiarazione presidenziale è stata tuttavia ritirata prima dell'adozione, a seguito dell'opposizione degli Stati Uniti⁵¹.

4. Osservazioni conclusive – L'analisi dei lavori dell'Assemblea generale e del Consiglio di sicurezza consente di formulare alcune considerazioni di sintesi sullo stato attuale della promozione della *rule of law* nel sistema delle Nazioni Unite.

Per quanto concerne la VI Commissione, il dibattito ha sostanzialmente confermato le tendenze già emerse nel periodo precedente, che evidenziano la persistente riproposizione delle medesime posizioni di principio, il permanere delle tensioni tra differenti impostazioni teoriche e politiche, nonché i risultati alterni prodotti dal metodo della scomposizione tematica. In questo quadro, la *New Vision* elaborata dal Segretario generale ha rappresentato un tentativo di rinnovamento dell'approccio seguito dall'Organizzazione. Tuttavia, la ricezione non uniforme del documento da parte degli Stati membri sembra confermare la perdurante assenza di consenso attorno a una concezione di *rule of law* condivisa a livello internazionale⁵².

Per quanto riguarda il Consiglio di sicurezza, l'evoluzione dei lavori presenta problemi per certi versi simili. L'organo, che nel 2004 ha elaborato il documento di riferimento del sistema dell'Organizzazione in materia e che, nel successivo decennio, ha progressivamente integrato la *rule of law* nei mandati delle operazioni di pace e in un ampio numero di risoluzioni, non è più riuscito, a partire dal 2023, ad adottare dichiarazioni presidenziali all'esito dei dibattiti dedicati al tema. Tale quadro evidenzia che, quando la *rule of law* investe direttamente la condotta dei cinque Membri permanenti (come nel caso del conflitto in Ucraina) o loro interessi fondamentali (come nel caso di Gaza), il metodo decisionale su cui si fonda il funzionamento del Consiglio mostra tutti i suoi limiti, sino a impedire il progresso dei lavori sul tema⁵³.

L'elemento che accomuna i lavori dei due organi è, in ultima analisi, la persistente distanza tra la costante riaffermazione della centralità della *rule of law* e la capacità di assicurarne l'effettiva attuazione. Questa difficoltà è stata resa ancora più evidente dalle crisi apertesi negli ultimi anni⁵⁴, che hanno messo in luce tutti i limiti dell'azione delle Nazioni Unite in relazione al principio della *rule of law*, il quale – in assenza di una definizione condivisa e di meccanismi di attuazione efficaci – rischia di rimanere confinato al piano dell'affermazione programmatica⁵⁵.

Maggio 2026

⁵⁰ UN Doc. S/2026/28, *annex*.

⁵¹ Security Council Report, *What's in Blue*, 23 gennaio 2026.

⁵² In questo senso, H. BIRKENKÖTTER, *cit.*, secondo la quale l'assenza di una nozione condivisa di *rule of law* ha impedito il suo consolidarsi quale principio operativo del sistema delle Nazioni Unite, relegandola piuttosto a mera aspirazione priva di contenuto giuridico definito.

⁵³ Il paradosso di un organo investito del potere di garantire il rispetto del diritto internazionale ma riluttante a sottoporsi esso stesso a vincoli giuridici stringenti era stato evidenziato già da S. CHESTERMAN, *cit.*, p. 67 ss.

⁵⁴ V. G. CILIBERTO, *cit.*, sez. 5.

⁵⁵ Sul punto si veda anche R. MCCORQUODALE, *cit.*, p. 277 ss.



SIOI

UNA Italy

OSSERVATORIO

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

Il genocidio degli Yazidi: tra riconoscimento internazionale e limiti della risposta giudiziaria

Olga Caricato *

*Vice Commissaria amministrativa, consolare e sociale, Consolato generale d'Italia in Hannover
Specializzata in International Cooperation and Security Diplomacy, Università degli Studi di Teramo*

Premessa: i fatti - Nel luglio 2012, Abu Bakr al-Baghdadi, unanimemente riconosciuto come leader dell'organizzazione jihadista e fondamentalista attiva in Iraq - la *Islamic State of Iraq* (ISI) - annunciò l'avvio della campagna *Breaking the Walls*¹, finalizzata a destabilizzare il governo iracheno e a liberare gli affiliati jihadisti detenuti nelle carceri del paese. L'operazione portò alla realizzazione di otto evasioni, tra cui quella dalla prigione di Tikrit, nel settembre 2012, e quella dal carcere di Abu Ghraib nel luglio 2013. Quest'ultima, in particolare, segnò la conclusione e al contempo il successo della campagna, liberando centinaia di militanti, tra cui elementi altamente qualificati. Nel frattempo, nell'aprile 2013, attraverso un messaggio audio, Baghdadi annunciò l'estensione del gruppo in Siria con la conseguente nascita dell'*Islamic State of Iraq and the Levant* (ISIL) – noto nei media occidentali come ISIS o *Daesh*. Dopo l'operazione *Breaking the Walls*, la violenza in Iraq aumentò sensibilmente. Tra il dicembre 2013 e il 4 gennaio 2014, l'ISIS riuscì a prendere il controllo delle città di Ramadi e Falluja e, nel giugno 2014, di città strategiche quali Mosul e Tikrit². Forte dei successi militari e territoriali, il 29 giugno 2014, Abu Bakr al-Baghdadi apparve in pubblico durante la preghiera del venerdì nella Grande Moschea *al-Nuri* di Mosul. In quell'occasione, proclamò la restaurazione del Califfato, ribattezzò l'organizzazione in *Islamic State* (IS) e invitò i musulmani di tutto il mondo a giurarli fedeltà³. Da quel momento, il gruppo avviò una sanguinosa campagna di repressione nei territori sottoposti al proprio controllo⁴.

Particolarmente violenta fu la persecuzione degli yazidi, una minoranza di lingua curda stanziata nella provincia settentrionale del Ninive, in virtù di un'interpretazione errata della loro tradizione religiosa che li rappresenta come “*adoratori del diavolo*” e

* Le opinioni sono espresse a titolo personale e non sono riconducibili al Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione internazionale.

¹ Bennett Clifford and Caleb Weiss, “*Breaking the Walls*” Goes Global: The Evolving Threat of Jihadi Prison Assaults and Riots, in *CTC Sentinel* February 2020, Volume 13, Issue 2, p. 30 e ss. <https://ctc.westpoint.edu/wp-content/uploads/2020/02/CTC-SENTINEL-022020.pdf>

² United Nations Investigative Team to Promote Accountability for Crimes Committed by Da'esh/ISIL (UNITAD), *The ISIL Attack on Sinjar in August 2014 and Subsequent Acts Committed Against the Yazidi Community in Iraq*, August 2014, p. 10 e ss. https://iraq.un.org/sites/default/files/2024-09/Sinjar_Brief_Public_UPDATED.pdf

³ BBC News, *Profile: Islamic State & Abu Bakr al-Baghdadi*, 12 agosto 2014, https://www.youtube.com/watch?v=zn2ved_RzW0

⁴ Michael Pregill, *ISIS, Eschatology, and Exegesis: The Propaganda of Dabiq and the Sectarian Rhetoric of Militant Shi'ism*, in *Mizan: Journal for the Study of Muslim Societies and Civilizations* Volume 1, Issue 1 / 2016, p. 12 e ss., https://www.mizanproject.org/wp-content/uploads/2016/09/04-Mizan-Journal-Vol-1_Issue-1_Pregill_ISIS-Eschatology-Exegesis.pdf in riferimento alla propaganda dell'ISIS *Islamic State*, “It's Either the Islamic State or the Flood,” *Dabiq*, n. 2, “The Flood,” al-Hayat Media Center, 27 luglio 2014, pp. 5-11

che, nei secoli, ha causato numerose persecuzioni e *fīrmān*⁵ nei loro confronti⁶.

All'alba del 3 agosto del 2014, l'ISIS attaccò i villaggi yazidi nel distretto di Sinjar. Dopo aver neutralizzato le Iraqi Security Forces (IFS) e costretto alla ritirata i Peshmerga⁷, i miliziani ottennero il controllo del territorio⁸. Centinaia di migliaia di yazidi riuscirono a fuggire verso il Kurdistan. Più di 35.000 ripararono sul Monte Sinjar, rimanendo per giorni esposti a temperature superiori ai 50 gradi Celsius, senza cibo né acqua⁹. Durante la permanenza sul monte, in molti persero la vita a causa delle estreme condizioni, tra cui numerosi bambini¹⁰. Coloro che non riuscirono a fuggire dai villaggi furono catturati o giustiziati. Si stima che, durante i giorni dell'attacco, circa 3.100 yazidi siano stati uccisi – fucilati, decapitati o bruciati vivi – e circa 6.800, rapiti¹¹. Contestualmente molti siti culturali vennero distrutti.

Durante la prigionia, i bambini e i ragazzi furono indottrinati o costretti alla conversione e a combattere per lo Stato Islamico. Le bambine dai 9 anni¹² (alcune testimonianze riferiscono età inferiori) e le donne, oltre alla conversione, subirono stupri, matrimoni e aborti forzati. Vennero sottoposte a trattamenti umilianti e disumanizzanti finalizzati alla loro spersonificazione: attraverso regole di mercato e certificati di proprietà, venivano ripetutamente vendute nei mercati controllati dall'ISIS. Sottoposte a violenza, carenza di cibo, acqua e assistenza medica, riscontravano spesso patologie gravi, molte a carico dell'apparato genitale.

Dal novembre 2015, con il progressivo rientro delle forze curde peshmerga, delle autorità locali e di unità investigative, nella regione di Sinjar ebbe inizio l'attività di individuazione delle fosse comuni e di riesumazione dei corpi. Secondo stime delle agenzie delle Nazioni Unite e di studi successivi, nel distretto di Sinjar sarebbero state individuate, ad oggi, circa 80 fosse comuni e non si escludono ulteriori ritrovamenti, mentre la crisi umanitaria ha causato oltre 300.000 profughi. Più di 2500 persone, tra

⁵ I *fīrmān* erano decreti o editti emessi dalle autorità ottomane o locali che autorizzavano violenze, confische e persecuzioni contro gruppi specifici. Nel caso degli yazidi, tra il XVIII e il XIX secolo vennero emanati soprattutto da governanti locali della regione del Kurdistan ottomano e dell'Iraq settentrionale, legittimando massacri, deportazioni e conversioni forzate, contribuendo a secoli di marginalizzazione e traumi per questa comunità.

⁶ P. G. Kreyenbroek, *On the Question of Devil Worship in the Middle East*, University of Göttingen, [On the question of Devil Worship in the Middle East](#), Announcement, Georg-August-Universität Göttingen, consultato il 13 marzo 2026.

⁷ Forze armate del Kurdistan iracheno, in difesa della Regione Autonoma del Kurdistan per molto tempo coinvolti nella resistenza curda contro Saddam Hussein. Dal 2014 sono stati protagonisti nella lotta contro l'ISIS difendendo città come Erbil, Kirkuk, le montagne di Sinjar e altre zone del nord dell'Iraq. Sono conosciuti per la grande presenza femminile nelle loro fila. Dopo il genocidio del 2014 molte yazide sono entrate in gruppi alleati ai Peshmerga come YJŞ (Unità delle Donne di Sinjar) e YPJ-Sinjar.

⁸ Consiglio dei Diritti Umani delle Nazioni Unite, *They Came to Destroy: ISIS Crimes Against the Yazidis*, A/HRC/32/CRP.2, 2016, p. 6.

⁹ United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), *Thousands find shelter in Iraqi Kurdistan after escaping Mount Sinjar*, 12 agosto 2014, disponibile: <https://www.unhcr.org/news/stories/thousands-find-shelter-iraqi-kurdistan-after-escaping-mount-sinjar>, consultato il 20 marzo 2026.

¹⁰ Consiglio dei Diritti Umani delle Nazioni Unite, *They Came to Destroy: ISIS Crimes Against the Yazidis*, A/HRC/32/CRP.2, 2016, p. 7.

¹¹ Lyn Taylor, *Nearly 10,000 Yazidis killed, kidnapped by Islamic State in 2014, study finds* – Reuters, 3 maggio 2017, consultato il 19 marzo 2026, <https://www.reuters.com/article/us-mideast-crisis-iraq-yazidis-idUSKBN18527I/>

¹² Consiglio dei Diritti Umani delle Nazioni Unite, *They Came to Destroy: ISIS Crimes Against the Yazidis*, A/HRC/32/CRP.2, 2016, p. 9.

donne e bambini, risultano ancora dispersi¹³.

Il presente contributo, alla luce di quanto sinteticamente esposto, si propone di analizzare il diritto applicabile al caso e il divario esistente tra il riconoscimento politico del genocidio degli yazidi e le difficoltà nell'arrivare ad una giustizia piena ed effettiva.

1. La qualificazione giuridica del genocidio degli Yazidi – La Convenzione delle Nazioni Unite per la prevenzione e la repressione del crimine di genocidio¹⁴, all'art. 2, riporta la definizione di genocidio comunemente accolta in sede giurisdizionale. In essa sono delimitati i “gruppi protetti” - *nazionale, etnico, razziale o religioso* - la cui distruzione configura il genocidio¹⁵, e sono elencate le condotte che ne integrano la fattispecie, *a) uccisione di membri del gruppo; b) lesioni gravi all'integrità fisica o mentale di membri del gruppo; c) ... sottoporre ... il gruppo a condizioni di vita intese a provocare la sua distruzione fisica, totale o parziale; d) ... impedire nascite all'interno del gruppo; e) trasferimento forzato di fanciulli da un gruppo ad un altro.*

In questa definizione vanno distinti due elementi: uno materiale, *actus reus*, corrispondente alle cinque condotte e uno psicologico, *mens rea*, ovvero l'intenzione collegata a tali condotte. L'elemento materiale può consistere, secondo un'opinione diffusa, in genocidio fisico o genocidio biologico. Condotte come l'uccisione, l'inflizione di gravi lesioni o l'imposizione di condizioni finalizzate alla distruzione del gruppo, corrispondono al genocidio fisico. Il genocidio biologico, invece, guarda al futuro: si mira a sopprimere la capacità del gruppo di perpetuarsi impedendo le nascite attraverso lo stupro o il controllo forzato della riproduzione, eccetera, o il trasferimento di bambini. L'elemento psicologico si concentra su un dolo specifico¹⁶. Perché un atto rientri nella categoria del genocidio, è necessario che l'attacco sia associato ad un chiaro *intento* di *distruggere, in tutto o in parte, un gruppo*. L'elemento caratterizzante del genocidio non è quindi il livello di violenza oppure, come nel caso dei crimini contro l'umanità¹⁷, l'*estensione* o la *sistematicità* dell'attacco, bensì, l'intenzione di distruggere un gruppo determinato: l'uccisione di una singola persona può, al limite, costituire genocidio se il motivo è la sua appartenenza ad un gruppo tra quelli protetti¹⁸.

Lo Statuto di Roma istitutivo della Corte Penale Internazionale, adottato il 17 luglio 1998 ed entrato in vigore nel 2002¹⁹, all'art. 5, elenca i crimini internazionali rientranti nella giurisdizione della Corte: *a) crimine di genocidio; b) crimini contro l'umanità; c)*

¹³ Stime sui membri della comunità yazida ancora dispersi dopo i sequestri del 2014 variano nel tempo tra circa 2.500 e 2.900 individui: Yazda (report *The Unknown Fate of Missing Yazidis: 8 Years On and Still Waiting*, 2022: circa 2.700–2.763 dispersi); Office for Rescuing Abducted Yazidis del governo della Regione del Kurdistan (aggiornamenti 2023–2025: circa 2.800–2.832 dispersi); ulteriori stime riportate da fonti giornalistiche e istituzionali nel 2025 che confermano un ordine di grandezza ancora compreso tra circa 2.500 e 2.900 dispersi.

¹⁴ Organizzazione delle Nazioni Unite (ONU), *Convenzione per la prevenzione e la repressione del crimine di genocidio*, Parigi, 9 dicembre 1948, in *United Nations Treaty Series*, vol. 78, p. 277, entrata in vigore il 12 gennaio 1951, disponibile su: <https://treaties.un.org/>

¹⁵ Nell'elenco sono esclusi i gruppi politici, economici e sociali, poiché non sono state accolte le proposte di includerli, né in sede di elaborazione della Convenzione né in quelle di modificarla successivamente, così Antonio Marchesi e Riccardo Nouri, *Genocidi People*, 2025, p. 38

¹⁶ Antonio Marchesi e Riccardo Nouri, *Genocidi People*, 2025, p. 32 e ss.

¹⁷ Art. 7, c. 1, Statuto di Roma della Corte Penale Internazionale.

¹⁸ Antonio Marchesi e Riccardo Nouri, *Genocidi People*, 2025, p. 35

¹⁹ Statuto di Roma della Corte Penale Internazionale, 1948, <https://www.icc-cpi.int/resource-library/Documents/RS-Eng.pdf>

*crimini di guerra; d) crimine di aggressione*²⁰. All'art. 6, per la definizione di genocidio, lo Statuto replica l'art. 2 della Convenzione del 1948²¹. I crimini contro l'umanità sono elencati nell'art. 7: quelli rilevanti nel caso yazida sono l'uccisione, lo sterminio, la riduzione in schiavitù, la deportazione o il trasferimento forzato della popolazione, l'imprigionamento o altre forme gravi di privazione della libertà, la tortura, lo stupro, la schiavitù sessuale, la gravidanza forzata, la violenza sessuale, la persecuzione, gli atti inumani²². Tra i crimini di guerra commessi in un contesto bellico non internazionale, all'art. 8 c) ed e) sono inclusi: l'omicidio, i trattamenti crudeli e la tortura; i trattamenti umilianti e degradanti, gli attacchi contro civili, contro edifici dedicati al culto, monumenti storici, saccheggio di città o località; stupro, schiavitù sessuale, violenza sessuale, costringere alla gravidanza, reclutare o arruolare fanciulli di età inferiore ai 15 anni, cagionare volontariamente grandi sofferenze o gravi lesioni all'integrità fisica o alla salute, deportazione, trasferimento o detenzione illegale²³.

Nella definizione di genocidio della Convenzione del 1948 rientrano tutte le condotte poste in essere da Daesh a danno degli yazidi, considerati dall'organizzazione un gruppo "infedele". Gli atti perpetrati intendevano arrivare ad una distruzione sia fisica che biologica. In particolare, la violenza sessuale sulle bambine e le donne ha rappresentato una componente strutturale della strategia e della logica genocidaria dello Stato Islamico, caratterizzata da *lesioni gravi all'integrità fisica o mentale* e volta a *prevenire la nascita di figli all'interno del gruppo*. Non esclude che si tratti di genocidio la circostanza che l'intenzione di distruggere un gruppo sia accompagnata da altre motivazioni quali l'ottenimento di territori, vantaggi economici, gratificazione sessuale o spargere terrore²⁴. Gli yazidi, altresì, rientrano nei gruppi protetti, essendo un gruppo *etnico*, che conserva una propria identità a prescindere dai confini territoriali, e *religioso*, avendo un proprio credo. Ai sensi degli artt. 7 e 8, dello Statuto di Roma, i crimini commessi dall'ISIS verso la popolazione yazida costituiscono, a nostro parere, anche crimini di guerra e crimini contro l'umanità²⁵.

2. *I limiti all'accountability nel caso yazida* - È necessario, a questo punto, considerare la questione dell'accountability, intesa come attribuzione di responsabilità agli autori dei fatti. L'art. 5 della Convenzione sul genocidio prevede che le parti contraenti "*si impegnano ad emanare le leggi necessarie per dare attuazione alle disposizioni della Convenzione*"; l'art. 4, c. 2 dello Statuto di Roma prevede che "*la Corte può esercitare le proprie funzioni ed i propri poteri, sul territorio di qualsiasi Stato Parte*". L'Iraq non ha mai provveduto a codificare i crimini internazionali nel proprio ordinamento giuridico e, allo stesso tempo, non ha ratificato lo Statuto della Corte Penale Internazionale. Questa duplice circostanza rappresenta una lacuna rilevante per una piena ed effettiva giustizia in favore della comunità yazida, seppur le autorità irachene si siano

²⁰ *Ibidem*, Capitolo II, art. 5 c. 1

²¹ *Ibidem*, Capitolo II, art. 6

²² *Ibidem*, Capitolo II, art. 7, c. 1, a), b), c), d), e), f), g), h), i), k).

²³ *Ibidem*, Capitolo II, art. 8 c. 2, c), i, ii, e), i, iv, v, vi, vii, viii, xii.

²⁴ Consiglio dei Diritti Umani delle Nazioni Unite, *They Came to Destroy: ISIS Crimes Against the Yazidis*, A/HRC/32/CRP.2, 2016, p. 4.

²⁵ *Ibidem*, p. 5 e pp. 20 e ss.

impegnate nell'adottare politiche di ricostruzione e a riconoscere il genocidio yazida²⁶. Nel marzo 2021 il Parlamento ha adottato la *Yazidi Female Survivors Law* (Legge n. 8 del 2021)²⁷ un passo legislativo significativo oltre a essere un riconoscimento formale del genocidio, ma che incontra ancora difficoltà nella sua piena attuazione. Tale legge si inserisce, va detto, in un contesto in cui, nonostante le rivendicazioni delle donne e delle ragazze, sopravvivono norme di matrice patriarcale che garantiscono forme di impunità e meccanismi riparatori per gli autori di stupro su donne²⁸.

Più recentemente, alcune iniziative legislative, tra cui una legge sull'amnistia del 2025²⁹, hanno suscitato profonde divisioni nel Parlamento iracheno, contrapponendo i partiti sunniti, favorevoli alla riforma del sistema carcerario, ai partiti yazidi e curdi, che ne hanno criticato le possibili implicazioni in termini di responsabilità per i membri dell'ISIS³⁰. Allo stato attuale, in Iraq, in assenza di una previsione nell'ordinamento interno dei crimini internazionali, quanto subito dagli yazidi è qualificato come terrorismo: i sospetti affiliati all'organizzazione sono stati, e continuano ad essere, perseguiti e condannati sulla base della normativa nazionale antiterrorismo³¹.

Sempre per quanto riguarda la responsabilità, l'art. 6 della Convenzione sul genocidio prevede che i “*tribunali competenti*” siano quelli “*dello Stato nel cui territorio l'atto sia stato commesso o dal tribunale penale internazionale*”. È bene evidenziare, nel merito della nostra ricerca, che nella Convenzione manca un riferimento alla giurisdizione universale³². Questo istituto si fonda sul principio secondo cui, crimini molto gravi, quali i crimini di guerra, la tortura, i crimini contro l'umanità e il genocidio, possono essere perseguiti da qualsiasi Stato, a prescindere da dove essi siano stati compiuti.

3. Il riconoscimento internazionale e l'attuazione della giurisdizione universale nel caso yazida – Al di là dei limiti derivanti dalla mancata ratifica dello Statuto di Roma da parte dell'Iraq e della mancata previsione di un obbligo di esercitare la giurisdizione universale nella Convenzione contro il genocidio, occorre riconoscere il ruolo importante svolto dalle Nazioni Unite, le quali hanno documentato, condannato e promosso meccanismi di responsabilità per i crimini internazionali commessi dall'ISIS contro tutte le minoranze in Iraq. In particolare, per il caso yazida, il Consiglio dei Diritti Umani delle Nazioni Unite ha istituito missioni investigative e gruppi di esperti indipendenti incaricati

²⁶ Iraqi Ministry of Foreign Affairs, *Statement on the anniversary of the Yazidi genocide*, Baghdad, August 3, 2025, Iraqi News Agency (INA), <https://ina.iq/en/politics/41502-iraq-renews-call-for-global-recognition-of-yazidi-genocide.html>.

²⁷ Iraqi Council of Representatives, *Yazidi Female Survivors Law* (Law No. 8 of 2021), approved March 1, 2021, consultabile: <https://www.ecoi.net/en/file/local/2095213/64c293304.pdf>

²⁸ Human Right Watch, *World Report 2025, Iraq*, Human Rights Watch, New York, 2025, <https://www.hrw.org/world-report/2025/country-chapters/iraq>

²⁹ Iraq, *General Amnesty Law* (Law No. 80 of 2017), come modificata e oggetto di ulteriori emendamenti nel 2025 nell'ambito del pacchetto legislativo approvato dal Parlamento iracheno, disponibile su: <https://www.refworld.org/legal/legislation/natlegbod/2017/122525>

³⁰ Parlamento iracheno, *Secondo emendamento alla Legge generale sull'amnistia n. 27 del 2016*, approvato il 21 gennaio 2025, *Kurdistan24*, 12 febbraio 2025, <https://www.kurdistan24.net/en/story/824429/iraq-confirms-amnesty-excludes-yazidi-kidnappers-enslavers>.

³¹ Republic of Iraq, *Anti-Terrorism Law* (Law No. 13 of 2005), 7 November 2005, <http://www.refworld.org/docid/5bd093414.html>

³² Antonio Marchesi e Riccardo Nouri, *Genocidi* People, 2025, p. 30.

di raccogliere testimonianze e documentare i crimini, tra cui omicidi di massa, deportazioni forzate e distruzione di patrimonio culturale. Il risultato è il rapporto della Commissione Internazionale Indipendente di Inchiesta sulla Siria delle Nazioni Unite, A/HRC/32/CRP.2³³, basato su interviste dirette alle sopravvissute, testimonianze e materiale documentale raccolto. Presentato al Consiglio dei Diritti Umani dell'ONU nel giugno 2016, il documento conclude che lo Stato Islamico ha commesso genocidio, crimini contro l'umanità e crimini di guerra contro gli yazidi³⁴, fornendo un quadro giuridico e fattuale per successive iniziative da parte degli Stati membri e di altre organizzazioni internazionali.

Il 27 gennaio 2016 l'Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa ha adottato una risoluzione nella quale qualifica gli atti compiuti da Daesh nei confronti dei gruppi quali gli yazidi, come genocidio e altri crimini internazionali³⁵. Il 4 febbraio 2016 è stata la volta del Parlamento Europeo³⁶. A seguire altri parlamenti nazionali hanno riconosciuto il genocidio degli yazidi: Stati Uniti³⁷, Italia³⁸, Francia³⁹, Canada⁴⁰, Armenia⁴¹, Belgio⁴², Olanda⁴³, Regno Unito⁴⁴.

Va inoltre richiamata l'esperienza tedesca. La Germania si è distinta sin da subito, integrando la risposta umanitaria con il tentativo di esercitare la propria giurisdizione

³³ United Nations Human Rights Council, "They came to destroy": ISIS Crimes Against the Yazidis, Report of the Independent International Commission of Inquiry on the Syrian Arab Republic, A/HRC/32/CRP.2, 16 June 2016, disponibile su:

https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/HRBodies/HRCouncil/CoISyria/A_HRC_32_CRP.2_en.pdf

³⁴ *Ibidem*, p. 5

³⁵ Parliamentary Assembly, 27 January 2016 "Foreign fighters in Syria and Iraq. Resolution 2091 (2016)

³⁶ Moore, Jack, 4 February 2016 "European Parliament recognizes ISIS killings of religious minorities as genocide"

³⁷ US Congress, 114th: Resolution 75: on March 15, 2016, <https://www.congress.gov/114/bills/hconres75/BILLS-114hconres75rfs.pdf>

³⁸ Camera dei deputati – Resoconto stenografico della Seduta n. 679 del 26 settembre 2016, consultabile online: *Documenti della Camera*, Seduta Assembleare 679, § discussione e votazione sulla mozione relativa al genocidio del popolo yazida, PDF disponibile su [documenti.camera.it](https://documenti.camera.it/leg17/resoconti/assemblea/html/sed0679/stenografico.pdf)

³⁹ Cfr. Assemblée Nationale, "Proposition de résolution invitant le Gouvernement à saisir le Conseil de Sécurité de l'Organisation des Nations Unies en vue de reconnaître le génocide perpétré par Daech contre les populations chrétiennes, yézidiées et d'autres minorités religieuses en .

⁴⁰ Katleen Harris, *Above politics': MPs vote unanimously to bring Yazidi refugees to Canada in 4 months* Retrieved 6 July 2021, "Above politics': MPs vote unanimously to bring Yazidi refugees to Canada in 4 months | CBC News

⁴¹ National Assembly of the Republic of Armenia, Resolution recognizing and condemning the genocide against the Yazidi people perpetrated by terrorist groups in 2014 in Iraqi territory under their control, 16 gennaio 2018, <https://armenpress.am/eng/news/919052.html>; Mediamax, "Armenian Parliament recognizes the genocide of the Yazidi people: statement and vote", 16 gennaio 2018, <https://mediamax.am/en/news/society/26817>.

Public Radio of Armenia, "Nadia Murad welcomes Yazidi genocide recognition by Armenian Parliament", 17 gennaio 2018, <https://en.amradio.am/2018/01/17/nadia-murad-welcomes-yazidi-genocide-recognition-by-armenian-parliament/>

⁴² Rudaw, 15 luglio 2021 [Belgian parliament unanimously recognizes Yazidi... | Rudaw.net](https://www.rudaw.net/italian/news/15-luglio-2021-belgian-parliament-unanimously-recognizes-yazidi-genocide)

⁴³ Swolfs, Lennard, 6 July 2021 "Kamer erkent IS-misdaden tegen jezidi's als genocide: 'Belangrijke eerste stap'

⁴⁴ Foreign, Commonwealth & Development Office, "UK acknowledges acts of genocide committed by Daesh against Yazidis," 29 agosto 2023, <https://www.gov.uk/government/news/uk-acknowledges-acts-of-genocide-committed-by-daesh-against-yazidis>.

sulla base del criterio universale⁴⁵. Già a partire dal 2014, il medico Jan Ilhan Kizilhan⁴⁶ e l'attivista Mirza Dinnayi⁴⁷, entrambi yazidi, hanno gestito un programma umanitario del governo del Baden-Württemberg, per far evacuare, curare e fornire supporto psicologico alle donne yazide arrivate in Germania tra il 2015 e 2016.

Sul fronte giuridico, la Germania ha pronunciato la prima condanna al mondo per genocidio ai danni della minoranza yazida. Taha Al-Jumailly, ex membro dell'ISIS, arrestato in Grecia ed estradato in Germania, nel 2021 è stato condannato all'ergastolo dal Tribunale Regionale Superiore di Francoforte sul Meno⁴⁸ per genocidio, crimini contro l'umanità e crimini di guerra. I fatti risalgono al 2015, quando l'imputato ridusse in schiavitù una donna yazida e la figlia di cinque anni, sottoponendole a lavori forzati e maltrattamenti e lasciando morire la bambina al sole per punizione⁴⁹. La sentenza è stata confermata dalla Corte Federale di giustizia tedesca⁵⁰.

Dopo questo primo procedimento, ulteriori processi in Germania hanno contribuito, seppur in misura limitata, a riconoscere giustizia al popolo yazida⁵¹. Questa esperienza ha inoltre dato impulso e favorito iniziative analoghe in altri Paesi, tra cui la Francia, dove

⁴⁵ *Germany's Pursuit of International Criminal Justice through Universal Jurisdiction*, American Society of International Law, *ASIL Insights*, vol. 27, n. 8, 2023, disponibile online: <https://www.asil.org/insights/volume/27/issue/8>

⁴⁶ Jan Ilhan Kizilhan, medico yazida, ha lavorato intensamente con donne e ragazze yazide sopravvissute alla schiavitù e alle violenze dell'ISIS. Ha intervistato oltre 1.400 sopravvissute e sviluppato piani terapeutici per disturbi da stress post-traumatico e ferite psicologiche profonde. Bel Trew, "Germany Gave Me a Second Life: How Yazidi Women Escaped ISIS and Found Healing," *Time*, 5 aprile 2020, <https://time.com/5878967/yazidi-woman-germany-program/>

⁴⁷ Mirza Dinnayi, attivista yazida, è la figura chiave dell'organizzazione *Luftbrücke Irak* che ha evacuato donne e bambini yazidi dalle zone controllate dall'ISIS per portarle in Germania. La sua opera ha facilitato l'arrivo di oltre mille sopravvissuti in Germania, molti dei quali – come Lamiya Haji Bashar e Nadia Murad – diventate poi voci internazionali per i diritti umani, Nadia Murad premio Nobel per la pace nel 2018.

The New Humanitarian, "It's on our shoulders: Ten years after Yazidi genocide, survivors refuse to give up on the missing," *The New Humanitarian*, 5 agosto 2024, <https://www.thenewhumanitarian.org/news-feature/2024/08/05/its-our-shoulders-ten-years-after-yazidi-genocide-survivors-refuse-give>

⁴⁸ "Iraqi jihadist handed life sentence for Yazidi genocide," *Euronews*, 30 novembre 2021, <https://www.euronews.com/2021/11/30/iraqi-jihadist-handed-life-sentence-for-yazidi-genocide> "World's first trial for genocide against Yazidis set to conclude in Germany," *Euronews*, 26 novembre 2021, <https://www.euronews.com/2021/11/29/world-s-first-trial-for-genocide-against-yazidis-concludes-in-germany>

⁴⁹ Amnesty International, "Germany/Iraq: World's first judgment on crime of genocide against the Yazidis," 1 dicembre 2021, <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2021/11/germany-iraq-worlds-first-judgment-on-crime-of-genocide-against-the-yazidis/>

⁵⁰ Ewelina U. Ochab, "German Federal Court Of Justice Confirms The First-Ever Conviction Of A Daesh Member For Genocide," *Forbes*, 26 gennaio 2023, <https://www.forbes.com/sites/ewelinaochab/2023/01/26/german-federal-court-of-justice-confirms-the-first-ever-conviction-of-a-daesh-member-for-genocide/>

⁵¹ Per avere una lista esaustiva dei processi tedeschi contro membri dell'ISIS responsabili di genocidio, crimini contro l'umanità e crimini di guerra nei confronti degli Yazidi, si possono consultare le risorse di Yazda (Yazidi Organization for Documentation and Advocacy): *German court hands down first genocide conviction against ISIS member* (<https://www.yazda.org/german-court-hands-down-first-genocide-conviction-against-isis-member>), *Highest German court confirms sentence in the first trial ever against an ISIS member for crimes against Yazidi victims* (<https://www.yazda.org/highest-german-court-confirms-sentence-in-the-first-trial-ever-against-an-isis-member-for-crimes-against-yazidi-victims>), *German ISIS member sentenced to an extended prison term for crimes against humanity against Yazidis* (<https://www.yazda.org/german-isis-member-sentenced-to-an-extended-prison-term-for-crimes-against-humanity-against-yazidis-following-appeal-decision>), *German court delivers third genocide verdict against ISIS member* (<https://www.yazda.org/german-court-delivers-third-genocide-verdict-against-isis-member-for-the-enslavement-and-abuse-of-yazidi-woman-in-syria-and-iraq>), *German court hands down second genocide conviction against ISIS member* (<https://www.yazda.org/german-court-hands-down-second-genocide-conviction-against-isis-member-following-enslavement-and-abuse-of-yazidi-woman-in-syria>), e la sezione generale di ricerca del blog Yazda (<https://www.yazda.org/blog-search>) per aggiornamenti su tutti gli altri procedimenti.

recentemente, la Corte di Assise di Parigi, con decisione del 20 marzo 2026, ha condannato in contumacia Sabri Essid, jihadista francese, all'ergastolo per genocidio e crimini contro l'umanità, per aver comprato diverse donne yazide nei mercati, per poi violentarle ripetutamente e privarle di cibo e acqua⁵².

4. *Conclusioni* – Il caso yazida mette in luce la contraddizione tra, da un lato, l'adeguatezza degli strumenti del diritto penale internazionale per la qualificazione dei crimini, dall'altro, le difficoltà nel tradurre tale qualificazione in giustizia effettiva. Le testimonianze delle donne yazide accentuano la rilevanza di questa discrepanza. Mentre le vittime hanno dimostrato una forza straordinaria nel testimoniare, dopo aver subito violenze e torture indicibili, esponendosi pubblicamente e affrontando stigma sociale e traumi, le istituzioni incaricate di garantire giustizia dimostrano una fragilità strutturale profonda. Una parte significativa della popolazione yazida continua a vivere in condizioni di prolungata precarietà. Le donne, in particolare, risultano esposte a vulnerabilità specifiche, tra cui dipendenza economica, carenza di assistenza psicologica e difficoltà di reintegrazione sociale. Secondo dati ufficiali dell'UNHCR⁵³ e dell'EUAA⁵⁴, a seguito delle persecuzioni perpetuate dallo Stato Islamico, circa 107.549 persone vivono in 20 campi per sfollati interni (IDP) nella regione del Kurdistan iracheno, in particolare a Duhok ed Erbil, e circa il 90% di questi sono yazidi.

Maggio 2026

⁵² Euronews, *Francia, ergastolo a un miliziano Isis per il genocidio degli Yezidi*, 20 marzo 2026, disponibile all'indirizzo: <https://it.euronews.com/2026/03/20/francia-un-miliziano-dellisis-condannato-allergastolo-per-il-genocidio-degli-yezidi>

⁵³ United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), *Rights Mapping and Analysis Platform – Iraq*, dati sugli sfollati interni, disponibile all'indirizzo: <https://rimap.unhcr.org/countries/iraq>

⁵⁴ European Union Agency for Asylum (EUAA), *Country of Origin Information Report – Iraq. 3.3 Situation of the IDPs*, aprile 2025, <https://www.euaa.europa.eu/country-origin-information-report/33-situation-idps>



Joint Ministerial Statement ASEAN-UE del 2026: sicurezza, sostenibilità e governance nell'Indo-Pacifico

Giuseppe Geraci

Dottorando in Scienze Politiche, Università degli Studi di Messina

1. Alcune considerazioni introduttive – L'*ASEAN-European Union Ministerial Meeting* del 27 e 28 aprile 2026, tenutosi a *Bandar Seri Begawan*, rappresenta un ulteriore passaggio nel progressivo consolidamento della *strategic partnership* tra l'Associazione delle Nazioni del Sud-Est Asiatico (ASEAN) e l'Unione europea, formalmente istituita nel 2020 e progressivamente ampliata sino a comprendere profili non soltanto economico-commerciali, ma anche politico-strategici e securitari.

Tale evoluzione si colloca in un contesto internazionale caratterizzato da una crescente instabilità geopolitica e dalla progressiva centralità dell'Indo-Pacifico nelle dinamiche della competizione globale. Le tensioni nel Mar Cinese Meridionale, la competizione strategica tra Stati Uniti e Cina, la crisi delle catene globali di approvvigionamento, nonché le conseguenze economiche e securitarie derivanti dalla guerra in Ucraina, hanno infatti contribuito ad accrescere la rilevanza strategica della regione indo-pacifica e la necessità di rafforzare forme di cooperazione multilaterale fondate sul rispetto del diritto internazionale e sulla resilienza economica e infrastrutturale.

In tale contesto, il *Joint Ministerial Statement ASEAN-UE* del 2026 si inserisce nel più ampio processo di ridefinizione della presenza europea nell'Indo-Pacifico, area ormai centrale sotto il profilo geopolitico, commerciale e securitario.

La crescente attenzione dell'UE verso la regione trova espressione nella *EU Strategy for Cooperation in the Indo-Pacific*, attraverso la quale l'Unione ha individuato quali assi prioritari della propria azione la sicurezza marittima, la connettività sostenibile, la resilienza delle *supply chains*, la cooperazione digitale e la transizione verde. Parallelamente, l'ASEAN ha riaffermato, mediante l'*ASEAN Outlook on the Indo-Pacific* (AOIP), una visione regionale fondata sulla centralità dell'Organizzazione, sull'inclusività e sulla cooperazione multilaterale quale strumento di stabilità e sviluppo regionale.

La convergenza tra tali approcci emerge chiaramente nel *Joint Statement* del 2026, il quale conferma la volontà delle due organizzazioni di rafforzare una *partnership* strategica multidimensionale basata sul multilateralismo, sul *rule-based international order* e sul rispetto del diritto internazionale. Sotto questo profilo, il documento assume rilievo non soltanto quale dichiarazione politico-diplomatica, ma anche come strumento di "*strategic signalling*", attraverso cui l'Unione europea mira a consolidare la propria presenza geopolitica nell'Indo-Pacifico e a qualificarsi quale attore strategico nella

regione¹.

Alla luce di tali considerazioni, il presente contributo si propone di analizzare i principali assi politico-strategici del *meeting*, evidenziando come il documento rifletta l'evoluzione della cooperazione ASEAN-UE verso una partnership sempre più integrata, nella quale sicurezza, sostenibilità e resilienza costituiscono i paradigmi centrali della governance dell'Indo-Pacifico.

2. ASEAN-UE e governance nell'Indo-Pacifico – Il *Joint Ministerial Statement ASEAN-UE* del 2026 conferma il progressivo rafforzamento della cooperazione interregionale tra ASEAN e Unione europea nello spazio indo-pacifico. Il documento si inserisce infatti in una più ampia strategia di consolidamento della governance regionale fondata sul multilateralismo, sulla cooperazione istituzionale e sulla promozione di un ordine internazionale basato su regole (*rule-based international order*), principi che costituiscono oggi uno degli elementi centrali tanto dell'approccio europeo quanto della visione strategica dell'ASEAN².

Uno dei profili maggiormente significativi della dichiarazione riguarda il riconoscimento della c.d. *ASEAN Centrality*, vale a dire il ruolo centrale dell'ASEAN nella gestione delle dinamiche regionali dell'Indo-Pacifico. Attraverso l'*ASEAN Outlook on the Indo-Pacific*, l'Organizzazione ha infatti delineato una visione della regione fondata sull'inclusività, sul dialogo e sulla cooperazione multilaterale, contrapponendosi implicitamente a logiche di polarizzazione geopolitica e di competizione egemonica. Il *Joint Statement* si pone chiaramente in continuità con tale impostazione, riaffermando il sostegno dell'UE alla centralità dell'ASEAN e alla costruzione di una governance regionale cooperativa e multilivello³.

Parallelamente, il documento riflette il crescente interesse strategico dell'Unione europea verso l'Indo-Pacifico, regione divenuta centrale per gli equilibri geopolitici ed economici globali. Negli ultimi anni, infatti, l'UE ha progressivamente sviluppato una presenza più strutturata nella regione, non soltanto sotto il profilo economico-commerciale, ma anche in termini politico-strategici e securitari⁴. In tale prospettiva, la cooperazione con l'ASEAN assume una funzione essenziale sia per il rafforzamento della presenza europea nell'Indo-Pacifico sia per la tutela della stabilità regionale e delle principali rotte commerciali globali.

In questo quadro, particolare rilievo assume il richiamo espresso al diritto internazionale e, specificamente, alla Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare del 1982 (UNCLOS). Il riferimento all'UNCLOS assume infatti una rilevanza che trascende il piano meramente tecnico-giuridico, soprattutto alla luce delle crescenti

¹ Niels van Willigen, Nicolas Blarel, *Why, how and to whom is the European Union signalling in the Indo-Pacific? Understanding the European Union's strategy in the Indo-Pacific in the epicentre of multipolar competition*, in *The Journal of Politics and International Relations*, volume 27, issue 1, febbraio 2025.

² Commissione europea, *EU Strategy for Cooperation in the Indo-Pacific*, settembre 2021; Associazione delle Nazioni del Sud-Est Asiatico, *ASEAN Outlook on the Indo-Pacific*, giugno 2019.

³ Guangyu Qiao-Franco, Aleš Karmazin, Michal Kolmaš, *The Indo-Pacific and the Next Phase of ASEAN Centrality*, in *Sage Journal*, volume 44, issue 3, dicembre 2024.

⁴ Nicholas Ross Smith, Martin Holland, *The European Union in the Indo-Pacific: Gauging the EU's Indo-Pacific Strategy Across Eight Indo-Pacific Locations*, in *Global Policy*, febbraio 2026.

tensioni geopolitiche nel Mar Cinese Meridionale e della centralità strategica delle rotte marittime indo-pacifiche. Attraverso tale richiamo, ASEAN e UE riaffermano una concezione della governance marittima fondata sul rispetto del diritto internazionale, sulla libertà di navigazione e sulla soluzione pacifica delle controversie, contrapponendosi implicitamente a logiche unilateralistiche e conflittuali.

Sotto un ulteriore profilo, il *Joint Statement* può essere interpretato anche quale strumento attraverso cui l'Unione mira a consolidare la propria credibilità geopolitica nella regione. In questo senso, il documento non rappresenta soltanto una dichiarazione programmatica di cooperazione, ma costituisce altresì un segnale politico volto a riaffermare il ruolo dell'UE quale attore strategico impegnato nella sicurezza, nella stabilità e nella governance multilaterale dell'Indo-Pacifico.

La concretezza di tale governance si misura anche nelle capacità di coordinamento rispetto alle crisi internazionali: il documento infatti fa riferimento alla crisi in Myanmar e reitera la profonda preoccupazione per le conseguenze globali del conflitto in Ucraina, evidenziando una crescente convergenza di vedute sulla difesa dell'integrità territoriale e del diritto umanitario.

3. Sicurezza, resilienza e transizione sostenibile – Uno degli aspetti più significativi della dichiarazione riguarda poi l'adozione di una nozione ampia e multidimensionale di sicurezza, che trascende la tradizionale dimensione militare per includere profili economici, infrastrutturali, ambientali e digitali. In tale prospettiva, il documento riflette una progressiva evoluzione della cooperazione ASEAN-UE verso forme di *comprehensive security*, fondate sulla capacità di prevenire e gestire rischi sistemici derivanti dall'instabilità geopolitica, dalle vulnerabilità economiche e dalle minacce transnazionali.

Lo *Statement* attribuisce particolare rilievo alla sicurezza marittima, considerata elemento essenziale per la stabilità dell'indo-pacifico e per la tutela delle principali rotte commerciali globali. Il riferimento alla libertà di navigazione, alla *Maritime Domain Awareness* e alla protezione delle infrastrutture critiche sottomarine evidenzia la crescente rilevanza strategica dello spazio marittimo indo-pacifico, soprattutto in un contesto caratterizzato da tensioni geopolitiche e dalla crescente competizione per il controllo delle rotte commerciali e delle infrastrutture energetiche e digitali. Parallelamente, il documento sottolinea l'importanza della cooperazione in materia di *cybersecurity*, di contrasto alla criminalità transnazionale e di resilienza infrastrutturale, evidenziando come la sicurezza regionale sia oggi strettamente connessa anche alla dimensione digitale ed economica.

In tale contesto, assume rilievo il concetto di resilienza, progressivamente divenuto uno degli assi centrali dell'azione esterna dell'Unione europea. La resilienza, infatti, non viene più intesa esclusivamente come capacità di risposta alle crisi, ma come paradigma di governance volto a rafforzare la capacità dei sistemi politici, economici e infrastrutturali di adattarsi a contesti caratterizzati da crescente instabilità e interdipendenza globale⁵. Il *Joint Statement* riflette chiaramente tale impostazione,

⁵ Jonathan Joseph, Ana E. Juncos, *Conceptual politics and resilience-at-work in the European Union*, in *Review of International studies*, 2024.

soprattutto con riferimento alla resilienza delle *supply chains*, alla sicurezza economica e alla protezione delle infrastrutture critiche. L'operatività di questa visione è garantita da strumenti come il *Global Gateway* dell'UE, attraverso cui vengono implementati programmi specifici come i pacchetti SCOPE - *Sustainable Connectivity Package* - dedicati a commercio, economia digitale ed energia. Queste iniziative non rappresentano solo canali di investimento, ma veri e propri pilastri per la messa in sicurezza delle catene di approvvigionamento e il rafforzamento della resilienza tecnologica regionale.

Parallelamente, il documento evidenzia la crescente convergenza tra sicurezza e sostenibilità. La cooperazione ASEAN-UE viene infatti progressivamente articolata anche attorno alla transizione verde, alla *climate governance* e alla promozione di modelli di sviluppo sostenibile. In tale prospettiva, assumono particolare rilievo i riferimenti alla *blue economy*, alla finanza sostenibile, alla cooperazione energetica e alla transizione verso economie a basse emissioni di carbonio. La sostenibilità ambientale non appare dunque come elemento autonomo rispetto alla sicurezza regionale, bensì quale componente essenziale della resilienza strategica e della stabilità economica dell'Indo-Pacifico⁶.

La dichiarazione evidenzia, pertanto, la progressiva trasformazione della partnership ASEAN-UE da cooperazione prevalentemente economico-commerciale a partnership strategica multidimensionale, nella quale sicurezza, resilienza e sostenibilità risultano sempre più interconnesse. In questo senso, il documento riflette l'emersione di una concezione integrata della governance indo-pacifica, fondata sulla gestione multilivello delle interdipendenze economiche, tecnologiche, ambientali e securitarie che caratterizzano l'attuale contesto internazionale.

Altro elemento di novità che emerge è il legame intrinseco tra sicurezza e tutela della persona e dell'ambiente. Il riconoscimento della *ASEAN Declaration on the Right to a Safe, Clean, Healthy, and a Sustainable Environment* segnala la volontà di promuovere un modello di sviluppo in cui transizione verde e *climate governance* siano legate alla protezione dei diritti fondamentali in maniera indissolubile. In tal modo, la lotta al cambiamento climatico, alla perdita di biodiversità e all'inquinamento viene elevata a priorità strategica comune, essenziale per la stabilità di lungo periodo dell'Indo-Pacifico.

4. Brevi riflessioni conclusive – Il *Joint Ministerial Statement ASEAN-UE* del 2026 rappresenta quindi un'ulteriore conferma del progressivo rafforzamento della cooperazione interregionale tra ASEAN e Unione europea nello spazio indo-pacifico. Il documento evidenzia infatti l'evoluzione della partnership ASEAN-UE da quadro prevalentemente economico-commerciale a cooperazione strategica multidimensionale, nella quale sicurezza, sostenibilità e resilienza assumono un ruolo sempre più centrale.

Sotto questo profilo, esso riflette la crescente rilevanza geopolitica dell'Indo-Pacifico nell'attuale contesto internazionale, caratterizzato da dinamiche di competizione multipolare, tensioni marittime, vulnerabilità delle *supply chains* e crisi geopolitiche che incidono direttamente sugli equilibri economici e securitari globali. In tale scenario, ASEAN e UE individuano nel multilateralismo, nel rispetto del diritto internazionale e

⁶ Commissione europea, *EU Strategy for Cooperation in the Indo-Pacific*, op.cit.

nella cooperazione istituzionale gli strumenti principali per la costruzione di una governance regionale stabile e inclusiva.

Particolarmente significativa appare, inoltre, la convergenza tra sicurezza e sostenibilità che emerge dal *Joint Statement*. La cooperazione in materia di sicurezza marittima, *cybersecurity*, resilienza infrastrutturale e sicurezza economica si intreccia infatti con gli obiettivi di transizione verde, *climate governance* e sviluppo sostenibile, evidenziando l'emersione di una nozione ampia di sicurezza fondata sulla gestione integrata delle interdipendenze globali. In tale prospettiva, il concetto di resilienza assume una funzione centrale nella ridefinizione della cooperazione ASEAN-UE e più in generale nella governance dell'Indo-Pacifico.

Infine, il documento conferma la volontà dell'Unione europea di consolidare la propria presenza geopolitica nella regione indo-pacifica, anche attraverso forme di *strategic signalling* volte a rafforzarne il ruolo quale attore impegnato nella promozione di un ordine internazionale basato su regole e sulla cooperazione multilaterale⁷. Parallelamente, il richiamo alla ASEAN Centrality evidenzia la volontà delle due organizzazioni di promuovere un modello di governance regionale fondato sull'inclusività, sul dialogo e sulla cooperazione multilivello.

Il *Joint Ministerial Statement* del 2026 si configura pertanto non soltanto come dichiarazione politico-programmatica, ma anche quale espressione di una più ampia trasformazione della governance indo-pacifica, nella quale la cooperazione interregionale assume una funzione sempre più rilevante nella gestione delle sfide geopolitiche, economiche e ambientali del contesto internazionale contemporaneo.

Maggio 2026

⁷ Niels van Willigen, Nicolas Blarel, *Why, how and to whom is the European Union signalling in the Indo-Pacific? Understanding the European Union's strategy in the Indo-Pacific in the epicentre of multipolar competition*, op.cit.



SIOI

UNA Italy

OSSERVATORIO

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

L'adozione della direttiva UE anticorruzione e le sue "ricadute" nell'ordinamento giuridico italiano

Teresa Russo

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

1. *Verso un quadro europeo anticorruzione: obiettivi, contenuti, e portata della nuova direttiva* – Dopo un lungo iter procedurale avviato il 3 maggio 2023 con l'adozione della proposta legislativa della Commissione europea ([COM/2023/234/FINAL](#), su cui v., tra gli altri, [F. CLEMENTUCCI, A. MIEKINA, The Commission Proposal for a Directive on Combating Corruption, in eucrim, n. 3, 2023, p. 276 ss.](#) e [V. MONGILLO, Strengths and Weaknesses of the Proposal for a EU Directive on Combating Corruption, in Sist. Pen., n. 7, 2023, p. 1 ss.](#)), a circa tre anni di distanza lo scorso 26 marzo il Parlamento europeo ([P10 TA\(2026\)0094](#)) ed il successivo 21 aprile il Consiglio dell'Unione europea ([PE 1 2026 INIT](#)) hanno adottato la prima direttiva sulla lotta alla corruzione ([direttiva \(UE\) 2026/1021 del Parlamento europeo e del Consiglio del 29 aprile 2026](#)), che sostituisce la [decisione quadro del 2003 sulla corruzione nel settore privato](#) e [la convenzione del 1997 relativa alla corruzione che coinvolge funzionari dell'UE e degli Stati membri](#) e modifica la [direttiva \(UE\) 2017/1371 relativa alla lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione mediante il diritto penale](#). Nonostante la proposta abbia subito un significativo ridimensionamento durante l'iter di adozione, essa rappresenta un passaggio significativo nel tentativo di superare la tradizionale frammentarietà dell'azione dell'Unione in questo ambito. Per la prima volta, infatti, l'Unione costruisce un quadro normativo unitario per armonizzare le definizioni dei reati corruttivi, rafforzare le sanzioni, integrare strumenti repressivi e preventivi e promuovere il coordinamento e la cooperazione tra gli Stati membri e le istituzioni, gli organi o gli organismi dell'Unione nella lotta alla corruzione. L'obiettivo è, da un lato, incidere in modo più strutturale su un fenomeno che minaccia la stabilità democratica dell'Unione. La corruzione viene qualificata non più soltanto come illecito che mina il funzionamento del mercato interno e/o specifici interessi finanziari o economici, bensì come minaccia strutturale ai valori fondanti dell'Unione, incidendo sul principio dello Stato di diritto, il buon andamento dell'amministrazione e la fiducia dei cittadini nelle istituzioni e tale da richiedere di essere combattuto sia nell'azione interna che nell'azione esterna attraverso «un approccio strategico globale e sistematico» (v. [Comunicazione congiunta al Parlamento europeo, al Consiglio e al Comitato economico e sociale europeo, del 3 maggio 2023, sulla lotta alla corruzione, JOIN\(2023\) 12 final](#)). La direttiva si inserisce, infatti, nel quadro internazionale, in linea con la Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione (UNCAC), contribuendo ad aggiornare e rafforzare la normativa europea in materia con un approccio più ambizioso e andando oltre gli obblighi internazionali nei settori in cui un'azione a livello dell'Unione è stata ritenuta suscettibile di produrre benefici concreti in termini di cooperazione transfrontaliera. Dall'altro, si intende, attraverso il ravvicinamento delle legislazioni penali degli Stati membri, contribuire a garantire condizioni di parità, standard comuni e un più elevato livello di coordinamento, agevolando la cooperazione giudiziaria tra Stati membri per rendere più efficaci le

indagini e i procedimenti penali nella lotta alla corruzione sia nel settore pubblico che in quello privato e riducendo il rischio che gli autori dei reati possano avvalersi di ordinamenti caratterizzati da discipline meno rigorose o incomplete in materia di anticorruzione.

In questa direzione, le nuove regole assicurano un approccio omogeneo nella definizione dei principali reati di corruzione (Capo II) nel settore pubblico (art. 3) e nel settore privato (art. 4), di appropriazione indebita (art. 5), di traffico di influenze (art. 6), di alcune gravi violazioni legate all'esercizio illecito di funzioni pubbliche (art. 7), di intralcio alla giustizia (art. 8), di arricchimento mediante reato di corruzione (art. 9), di occultamento (art. 10), ivi compresi l'istigazione, il favoreggiamento, il concorso ed il tentativo (art. 11). Sul piano sanzionatorio, l'art. 12 disciplina le sanzioni applicabili alle persone fisiche per i reati di corruzione. In particolare, sono fissati livelli minimi per le pene detentive: almeno cinque anni per i casi più gravi di corruzione con violazione dei doveri d'ufficio, almeno quattro anni per altri reati rilevanti, come appropriazione indebita, intralcio alla giustizia e occultamento, e almeno tre anni per le fattispecie meno gravi e per il reato di corruzione nel settore privato e traffico di influenze. È inoltre prevista la possibilità di escludere la rilevanza penale dell'appropriazione indebita per alcuni casi di minore entità economica (inferiore a 10.000 euro), anche se tale soglia può essere superata considerando condotte ripetute e collegate. Accanto alle pene principali, possono essere applicate, per tutti i suddetti reati (con esclusione dell'esercizio illecito di funzioni pubbliche), sanzioni o misure aggiuntive, tra cui multe, sospensione o destituzione da incarichi pubblici, interdizioni da funzioni pubbliche o attività imprenditoriali, divieti di candidatura, revoca di autorizzazioni, esclusione da finanziamenti pubblici e, nei casi di interesse pubblico, pubblicazione della decisione giudiziaria. L'art. 13, invece, stabilisce che le imprese e gli enti possano essere ritenuti responsabili quando i reati sono commessi nel loro interesse da soggetti in posizione apicale (con poteri di rappresentanza, decisione o controllo). La responsabilità sussiste anche in caso di carenze di vigilanza o controllo che abbiano reso possibile il reato da parte di subordinati. Tale responsabilità non esclude comunque la perseguibilità delle persone fisiche coinvolte. Inoltre, l'art. 14 prevede che anche le persone giuridiche siano soggette a sanzioni effettive, proporzionate e dissuasive. Queste includono sanzioni pecuniarie e altre misure, come l'esclusione da finanziamenti pubblici, l'interdizione dall'attività, il ritiro di autorizzazioni, la risoluzione di contratti, la sorveglianza giudiziaria o, nei casi più gravi, la liquidazione e la chiusura dei locali. Le sanzioni pecuniarie devono raggiungere soglie minime: fino al 5% del fatturato globale (o 40 milioni di euro) per i reati di cui agli artt. da 3 a 5, e fino al 3% (o 24 milioni di euro) per i reati di cui agli artt. 6, 8 e 9.

La direttiva disciplina anche le circostanze aggravanti, attenuanti e il tema dei privilegi e delle immunità nei reati di corruzione. L'art. 15 prevede che gli Stati membri considerino come circostanze aggravanti alcuni elementi, tra cui la commissione del reato nell'ambito di un'organizzazione criminale, il coinvolgimento di funzionari di alto livello, la recidiva, l'ottenimento di vantaggi o danni rilevanti, l'abuso di funzioni giudiziarie o investigative, lo sfruttamento di soggetti vulnerabili e l'esercizio del reato nell'ambito di attività professionali sensibili (come quelle soggette alla normativa antiriciclaggio). L'art. 16 introduce circostanze attenuanti, in particolare quando l'autore collabora con le autorità fornendo informazioni utili per individuare altri responsabili o

raccogliere prove. Per le persone giuridiche, costituiscono attenuanti anche l'adozione di efficaci programmi di prevenzione e la segnalazione tempestiva del reato accompagnata da misure correttive. L'art. 17, poi, stabilisce che gli Stati membri devono garantire, nel rispetto dei propri ordinamenti costituzionali, la possibilità di revocare privilegi e immunità che ostacolano le indagini e l'azione penale nei casi di corruzione. In materia di termini di prescrizione, infine, l'art. 19 stabilisce che gli Stati membri devono prevedere termini sufficientemente lunghi per consentire indagini, processi e decisioni efficaci: almeno 8 anni per i reati più gravi (punibili fino ad almeno 4 anni di reclusione) e almeno 5 anni per quelli meno gravi (fino ad almeno 3 anni). Per l'esecuzione delle pene dopo una condanna definitiva, i termini minimi sono 10 anni nei casi più gravi e 5 anni negli altri. Sono ammesse deroghe con termini più brevi, purché non inferiori a determinate soglie (5 o 3 anni) e a condizione che possano essere interrotti o sospesi, così da garantire comunque l'effettività dell'azione penale e dell'esecuzione delle sanzioni.

Alle misure di prevenzione, denuncia e indagine in materia di corruzione è dedicato il Capo III della direttiva, il quale stabilisce che gli Stati membri devono adottare campagne di informazione e sensibilizzazione, nonché politiche di prevenzione basate su trasparenza, integrità e responsabilità nella pubblica amministrazione, attraverso strumenti, quali, ad esempio, la gestione dei conflitti di interesse, la regolamentazione del *lobbying* e delle "porte girevoli", nonché controlli su finanziamenti politici e dichiarazioni patrimoniali. È, inoltre, richiesto di modulare le misure in funzione dei rischi specifici dei diversi settori di attività, prevedendo almeno interventi finalizzati a rafforzare l'integrità e a prevenire fenomeni corruttivi dei funzionari di alto livello, nonché delle autorità di contrasto e di quelle giudiziarie, comprendendo per queste ultime misure concernenti la loro nomina e la loro condotta. È necessario, altresì, procedere a una periodica individuazione dei settori maggiormente esposti al rischio di corruzione e promuovere, ove opportuno, campagne di sensibilizzazione calibrate sulle peculiarità dei singoli settori o delle professioni interessate. Se del caso, infine, vanno adottate misure volte a favorire la partecipazione della società civile, del mondo accademico, delle organizzazioni non governative e delle realtà territoriali alle iniziative di prevenzione e contrasto della corruzione (art. 20). Ancora, ogni Stato deve dotarsi di una strategia nazionale anticorruzione, definita con il contributo di diversi attori, e istituire organismi sia per la prevenzione che per la repressione, garantendone indipendenza, trasparenza e adeguate risorse (artt. 21, 22 e 23).

Particolare rilievo è attribuito alla formazione dei funzionari pubblici e delle autorità giudiziarie e di contrasto, nonché alla protezione dei *whistleblower* e di chi collabora alle indagini, in linea con la normativa europea vigente (artt. 24 e 25). Sul piano operativo, poi, gli Stati devono assicurare strumenti investigativi efficaci, anche di tipo speciale, e prevedere misure per il tracciamento, congelamento e confisca dei proventi illeciti. È inoltre promosso lo scambio di informazioni tra autorità tramite sistemi europei come il *Secure Information Exchange Network Application* - SIENA (artt. 26, 27 e 28). Vengono, altresì, rafforzati i diritti delle vittime e la partecipazione dei soggetti interessati ai procedimenti (artt. 29 e 30), mentre si prevede la possibilità di sospendere o trasferire funzionari pubblici indagati, nel rispetto della presunzione di innocenza (art. 31).

Quanto al coordinamento e la cooperazione nella lotta alla corruzione a livello europeo (Capo IV), l'art. 32 prevede che, nei casi di reati a dimensione transfrontaliera,

le autorità nazionali valutino la trasmissione delle informazioni alle istituzioni e agli organismi dell'UE competenti. È inoltre rafforzata la cooperazione tra Stati membri e organismi europei come Europol, Eurojust, Procura europea e OLAF, con il supporto operativo e tecnico necessario al coordinamento delle indagini. Ai sensi dell'art. 33, la Commissione europea ha un ruolo di supporto, prevedendo la mappatura dei rischi di corruzione, la promozione dello scambio di buone pratiche attraverso reti dedicate e l'assistenza agli Stati membri tramite linee guida e strumenti operativi, oltre all'informazione sulle risorse finanziarie disponibili. Infine, l'art. 34 introduce l'obbligo per gli Stati membri di raccogliere e pubblicare dati statistici anonimizzati sui reati di corruzione, includendo informazioni su procedimenti, condanne, sanzioni e altri esiti giudiziari. Tali dati devono essere resi disponibili annualmente in formato accessibile e comparabile, al fine di migliorare il monitoraggio e l'efficacia delle politiche anticorruzione.

In sintesi, complessivamente valutata, la direttiva segna un importante passo nel processo di rafforzamento della politica anticorruzione dell'Unione, mostrando una chiara volontà di “mettere a sistema” strumenti repressivi, preventivi e di cooperazione, con l'obiettivo di garantire un livello minimo comune di tutela in tutti gli Stati membri e di rafforzare l'effettività dell'azione penale nei casi di corruzione. Ciononostante, l'efficacia del nuovo impianto normativo dipenderà in modo decisivo dalla sua concreta attuazione a livello nazionale. Pubblicata sulla Gazzetta ufficiale dell'UE l'11 maggio e in vigore dal 31 maggio 2026, la direttiva prevede che gli Stati membri avranno 24 mesi di tempo per adottare le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi al suo dettato normativo, nonché un termine più lungo, pari a 36 mesi, per gli obblighi relativi alla valutazione dei rischi e alle strategie nazionali (art. 20, par. 5, e art. 21). Pertanto, come evidenziato da [Transparency International](#), la sua adozione rappresenta non un traguardo, ma un punto di partenza dal quale prende l'avvio il conto alla rovescia per gli Stati membri che dovranno dimostrare la capacità di tradurre gli obblighi europei in strumenti effettivi, coerenti e adeguatamente coordinati nei loro ordinamenti nazionali.

2. Il “riadattamento” della proposta nel corso del procedimento legislativo – Già nel corso del lungo procedimento legislativo che ha condotto all'adozione della direttiva, la proposta originaria della Commissione europea aveva subito un progressivo processo di “riadattamento”, frutto del confronto tra le istituzioni e delle diverse sensibilità degli Stati membri in materia penale, nonché di un cambio di impostazione con lo spostamento delle misure di prevenzione dai primi articoli dell'originaria proposta (art. 3) all'attuale Capo III dall'art. 20 ss. Inoltre, alcune delle previsioni inizialmente più ambiziose sono risultate attenuate sia sul piano delle definizioni dei reati sia su quello delle sanzioni e degli obblighi organizzativi.

In particolare, nel febbraio 2024 il Parlamento europeo adottava la [propria posizione](#) assumendo un approccio più ambizioso e orientato al rafforzamento della tutela della democrazia e della consapevolezza dei fenomeni corruttivi. In tale prospettiva, proponeva, tra l'altro, l'armonizzazione di ulteriori fattispecie, come il finanziamento illecito della politica e la cattiva condotta nell'esercizio di funzioni pubbliche, oltre al riconoscimento del diritto al risarcimento del danno in favore delle comunità e dei

soggetti lesi dai reati di corruzione. Veniva anche proposto il rafforzamento della posizione delle vittime e delle organizzazioni della società civile nei procedimenti giudiziari, nonché un ampliamento delle misure preventive attraverso un elenco più dettagliato di strumenti che gli Stati membri avrebbero dovuto adottare.

Di segno diverso era, invece, l'orientamento del Consiglio, [espresso nella riunione del 14 giugno 2024](#), che adottava una posizione più restrittiva e prudente: in particolare, limitando la portata di alcune fattispecie, come il traffico di influenze e l'arricchimento illecito, rendendo facoltativa, e non più obbligatoria, l'incriminazione dell'abuso di ufficio, riducendo i livelli delle pene detentive massime e incidendo sulle sanzioni accessorie applicabili e sui termini di prescrizione. Veniva, inoltre, circoscritta la disciplina relativa alla revoca delle immunità, subordinandola al rispetto degli ordinamenti costituzionali nazionali, nonché ridimensionate le misure di prevenzione. Infine, il termine per il recepimento della direttiva veniva esteso a 36 mesi rispetto ai 18 mesi originariamente previsti nella proposta della Commissione.

Il 2 giugno 2025, *Transparency International*, insieme ad altre 57 organizzazioni della società civile ([European Parliament and Council: Prove Your Commitment with a Strong Anti-Corruption Directive – Open Letter from 57 Civil Society Organisations, 2 giugno 2025](#)) rivolgeva una lettera aperta al Consiglio e al Parlamento europeo, sollecitando un rafforzamento delle misure anticorruzione proposte dal Parlamento nell'ambito dei negoziati sulla direttiva. I firmatari richiamavano l'attenzione sulla fase decisiva del processo legislativo interistituzionale, esortando le istituzioni europee a manifestare una reale volontà politica nel contrasto alla corruzione e a promuovere standard più elevati di integrità, trasparenza e responsabilità a livello unionale. Nonostante tali sollecitazioni, l'accordo provvisorio raggiunto il 2 dicembre 2025, al termine di un lungo confronto tra Parlamento e Consiglio, e la recente adozione della direttiva mettono in luce la natura "compromissoria" del testo che, pur preservando l'impianto generale volto all'armonizzazione e al rafforzamento della risposta europea alla corruzione, introduce spazi di maggiore flessibilità per gli ordinamenti nazionali.

Tra gli elementi maggiormente interessati da tale "riadattamento" si segnalano una rimodulazione dell'ambizione sanzionatoria iniziale con un approccio meno punitivo nei massimi edittali, più flessibile, soprattutto nella gestione delle soglie economiche e delle sanzioni, e più articolato nelle tipologie di sanzioni accessorie, ma meno uniforme sul piano della severità complessiva. Tale rimodulazione si segnala anche con riferimento all'ambito della responsabilità delle persone giuridiche e al relativo sistema sanzionatorio che dovrà, però, essere calibrato alla dimensione economica dell'impresa ed al suo fatturato globale. Discorso analogo vale per le circostanze aggravanti ed attenuanti che vengono disciplinate in due articoli separati e generalmente depotenziate lasciando un maggiore margine di discrezionalità agli Stati membri. Per i termini di prescrizione, poi, il modello è più flessibile e "per soglia di pena". Il riferimento non è ai singoli reati, ma alla gravità della pena prevista, che mira a realizzare un certo allineamento tra gli ordinamenti nazionali, lasciando spazi di adattamento agli Stati membri.

Si è assistito, inoltre, ad un chiaro ridimensionamento delle misure di prevenzione, passando da un modello strutturato, vincolante e orientato a interventi concreti e periodici (ex art. 3, ancor più per come ampliato dalla posizione del Parlamento europeo), a un

approccio più flessibile e meno prescrittivo (art. 20). La prevenzione resta formalmente centrale, ma risulta meno incisiva sul piano operativo con terminologie più generiche («a intervalli opportuni», attività «periodiche», «se del caso») e l'attenuazione del livello di vincolatività attraverso l'adozione di un elenco di misure preventive meramente esemplificativo. Anche l'organizzazione delle autorità anticorruzione viene lasciata alla maggiore discrezionalità degli Stati membri. Non si parla più di organismi specializzati, ma di organismi o unità organizzative che non devono essere funzionalmente indipendenti dal governo, come inizialmente richiesto, ma operare senza ingerenze indebite. Inoltre, la versione originaria garantiva esplicitamente l'accesso del pubblico alle informazioni sulle loro attività, pur con limiti per *privacy* e indagini. Nel testo finale questo obbligo viene ridotto, restando il principio di trasparenza, ma senza un diritto esplicito di accesso generalizzato alle informazioni (art. 22).

Ne è conseguito un generale “riadattamento” del testo, e anche delle stesse fattispecie di reato (v. *infra* paragrafo 3), frutto di un delicato bilanciamento tra l'esigenza di armonizzazione sovranazionale e la salvaguardia delle prerogative nazionali in materia penale, settore tradizionalmente considerato particolarmente sensibile della sovranità statale. Le resistenze manifestate dagli Stati membri hanno infatti contribuito a delineare un intervento normativo più contenuto, alimentato dal timore che potessero essere imposte definizioni incriminatrici e livelli sanzionatori non pienamente compatibili con le rispettive tradizioni costituzionali e giuridiche. Infatti, in sede di verifica del rispetto del principio di sussidiarietà, diversi parlamenti nazionali avevano sollevato obiezioni in merito all'estensione delle competenze dell'Unione in materia penale ([European Parliamentary Research Service](#)). Veniva, ad esempio, contestata l'impossibilità di introdurre sanzioni accessorie non previste dalle leggi di tutti gli Stati membri, come la privazione del diritto di candidarsi alle elezioni che, nell'opinione dei parlamenti svedese e ceco, inciderebbe su aspetti riconducibili alle condizioni generali disciplinate dalle normative elettorali nazionali, e dunque estranei alla competenza dell'Unione. Anche il parlamento italiano si era mostrato particolarmente critico (N. PARISI, D. RINOLDI, *La proposta di direttiva UE anticorruzione e l'errore concettuale dei deputati italiani*, in *Europea*, 2 agosto 2023; ID., *(Proposta di) Direttiva UE anticorruzione: i problemi sono altri, non quelli segnalati in due ravvicinate occasioni dalla Camera dei deputati italiana*, in *Dem-e-tra.it*, 27 luglio 2023), mentre parte della dottrina aveva evidenziato il rischio di un'eccessiva espansione della responsabilità penale europea, potenzialmente suscettibile di entrare in tensione con principi fondamentali quali la legalità e la presunzione di innocenza (sul punto, v. F. ZIMMERMANN, *Just Call It Corruption and Criminalise... An Assessment of the Commission's Proposal for an EU Directive on Combating Corruption*, in *European Criminal Law Review*, 2024, n. 1, p. 27 ss.; M. KAIAFA-GBANDI, A. GIANNAKOULA, *Punishing Corruption in the Public and the Private Sector: Key Issues on Current EU Policy and Rule-of-Law Challenges*, in V. MITSILEGAS, M. BERGSTRÖM, T. QUINTEL (eds.), *Research Handbook on EU Criminal Law*, Cheltenham, 2024, p. 363 ss., nonché [A. CASTALDO, L'intervento dell'Unione Europea nella lotta alla corruzione: verso una armonizzazione delle discipline nazionali](#), in *Freedom, Security & Justice: European Legal Studies*, n. 3, 2024, p. 155 ss.).

3. Definizione dei reati e margini di discrezionalità: il difficile equilibrio tra

direttiva UE e diritto penale italiano – È, tuttavia, proprio nella definizione delle fattispecie di reato che si sono concentrate le principali criticità, che hanno visto, in particolare, lo Stato italiano assumere una posizione contraria (P. FROSINA, W. MARRA, *Direttiva anticorruzione Ue, Meloni ottiene lo sconto sull'abuso d'ufficio per dire sì*, in *Il Fatto Quotidiano*, 3 dicembre 2025), strettamente connessa alle recenti scelte di politica criminale interna. Come noto, infatti, la c.d. “Legge Nordio” (L. 9 agosto 2024, n. 114, *Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale, all'ordinamento giudiziario e al codice dell'ordinamento militare*, in GU n. 187, del 10 agosto 2024) ha disposto l'abrogazione dell'art. 323 c.p., contestualmente a una revisione del reato di traffico di influenze illecite. Parallelamente, con il c.d. “Decreto Carceri” (D.l. 4 luglio 2024, n. 92, conv. in L. 8 agosto 2024, n. 112), il legislatore è intervenuto introducendo la fattispecie del c.d. abuso d'ufficio mediante distrazione (art. 314-bis c.p.), nel tentativo di colmare il criminogeno vuoto di tutela con un'evidente tecnica di abrogazione *sine abolitio* del vecchio abuso d'ufficio (v. [R. GAROFOLI, Note critiche sulla proposta di abolizione dell'abuso d'ufficio](#), in *Sist. pen.*, 21 settembre 2023; [G.L. GATTA, Abuso d'ufficio e traffico di influenze dopo la l. n. 114/2024: il quadro dei problemi di diritto intertemporale e le possibili questioni di legittimità costituzionale](#), in *Sist. pen.*, 2024, nn. 7-8, p. 187 ss.; [M. DONINI, Gli aspetti autoritari della mera cancellazione dell'abuso di ufficio](#), in *Sist. pen.*, 23 giugno 2023, nonché [S. SEMINARA, Sui possibili significati del nuovo art. 314-bis c.p.](#), in *Sist. pen.*, 19 luglio 2024 e [A. MANNA, Sull'abolizione dell'abuso d'ufficio e gli ulteriori interventi in tema di delitti contro la P.A.: note critiche](#), in *Sist. pen.*, 6 agosto 2024). Ne è conseguito che il reato di abuso d'ufficio, inizialmente previsto come obbligo di incriminazione nella proposta della Commissione del 2023, venisse reso facoltativo nell'accordo interistituzionale del dicembre 2025, per poi approdare, nella versione definitiva, a una diversa configurazione sotto il *nomen iuris* di «esercizio illecito di funzioni pubbliche» (art. 7). Tale disposizione impone agli Stati membri di incriminare almeno le violazioni gravi della legge derivanti dall'azione o dall'omissione di un funzionario pubblico nell'esercizio delle sue funzioni, lasciando tuttavia agli stessi un significativo margine di discrezionalità, anche in ordine all'individuazione delle categorie di funzionari interessate.

Pertanto, la direttiva reintroduce, sia pure in forma diversa, un obbligo minimo di criminalizzare almeno alcune violazioni gravi, pur lasciando agli Stati la scelta delle condotte e delle categorie di funzionari, mentre nell'ordinamento italiano non vi è nessun obbligo generale di incriminare l'abuso della funzione pubblica come tale. Ne consegue che lo Stato italiano potrebbe ritenere di adeguarsi all'art. 7 attraverso altre fattispecie già esistenti (corruzione, peculato, traffico di influenze, ecc.), senza reintrodurre un reato generale di abuso. Tuttavia, si potrebbe obiettare che tale articolo della direttiva sembri richiedere una tutela delle violazioni gravi della funzione, anche quando non c'è corruzione, non c'è appropriazione per come pubblicamente incriminata dal peculato, e neppure traffico di influenze. L'Unione richiede, comunque, una forma di tutela penale contro l'illecito esercizio della pubblica funzione, anche in assenza di fattispecie più specifiche. Ne consegue che, pur potendo lo Stato italiano procedere a un adeguamento formale senza reintrodurre il reato di abuso d'ufficio, risulta difficile ritenere che l'attuale assetto normativo sia idoneo a coprire in modo pieno ed effettivo l'ambito delle fattispecie richieste dall'art. 7 senza correre il rischio di un ridimensionamento nella tutela di diritti fondamentali (cfr. A. SESSA, *Dall'arresto illegale all'abuso d'ufficio 'illegale'*:

per la sistematizzazione di un'ipotesi di 'eccepibile' prognosi privilegiata statale, in Riv. it. dir. proc. pen., 2024, p. 609 ss.).

Con riferimento al reato di traffico di influenze, poi, l'art. 6 della direttiva adotta una formulazione ampia, richiedendo l'esercizio, o anche solo la promessa, di un'"influenza impropria", senza che sia necessario dimostrare né l'effettivo esercizio dell'influenza né il conseguimento di un risultato concreto (par. 2). Inoltre, non è richiesto in modo espresso che l'atto finale sia contrario ai doveri d'ufficio o integri un reato. Diversamente, la disciplina italiana successiva alla riforma (art. 346-bis c.p.) richiede l'esistenza di relazioni effettive con il pubblico ufficiale, una finalità specifica, consistente nel far compiere un atto illecito o contrario ai doveri, e limita il vantaggio a una utilità di natura patrimoniale, escludendo inoltre le ipotesi di mero millantato credito. Ne emerge una diversa logica di fondo in quanto la direttiva configura una fattispecie di pericolo astratto e anticipato, mentre l'ordinamento italiano privilegia un modello più ancorato all'offensività concreta. In questa prospettiva, per la direttiva è irrilevante che l'influenza sia reale o produca effetti, mentre la normativa italiana richiede che le relazioni siano esistenti e che l'influenza venga effettivamente esercitata. Anche sul piano finalistico si coglie una divergenza atteso che la direttiva ritiene sufficiente il conseguimento di un «indebito vantaggio» mediante influenza impropria, senza ulteriori qualificazioni stringenti; al contrario, la normativa italiana subordina la punibilità a una finalità illecita qualificata, quale il compimento di un atto contrario ai doveri d'ufficio o di un reato. In definitiva, la direttiva mira a intercettare anche le zone grigie attraverso una nozione volutamente ampia e indeterminata di "influenza impropria", lasciando agli Stati membri il compito di definirne più puntualmente i confini. La normativa italiana, invece, tende a circoscrivere l'intervento penale ai casi in cui la deviazione dalla legalità risulti più evidente e concretamente offensiva. Le due discipline appaiono, quindi, solo parzialmente compatibili, presentando profili di tensione e possibili rilievi in sede europea, che potranno richiedere un adeguamento normativo, non coprendo la disciplina nazionale tutte le ipotesi che la direttiva richiede di sanzionare (cfr., per tutti, V. [MONGILLO, Splendore e morte del traffico di influenze illecite, in Sist. pen., 19 marzo 2024](#)).

In conclusione, il tema degli obblighi di criminalizzazione di tali condotte, già sottoposto al vaglio della Corte costituzionale, che si è pronunciata per l'infondatezza delle relative questioni di legittimità (Corte cost. 7 maggio 2025, n. 95 e Corte cost. 16 dicembre 2025, n. 185), è destinato, come è stato evidenziato, a riemergere in sede politico-legislativa ([G. GATTA, Il Parlamento Europeo approva la nuova Direttiva anticorruzione. Si riaccendono i riflettori su abuso d'ufficio e traffico di influenze illecite, in Sist. Pen., 27 marzo 2026](#)). L'esigenza di adeguamento al dettato della direttiva impone, infatti, una nuova riflessione sull'assetto complessivo della tutela penale contro gli abusi nella funzione pubblica, riaprendo un confronto tra vincoli europei e scelte discrezionali del legislatore nazionale in materia di diritto penale.

4. *Considerazioni conclusive su armonizzazione europea, coordinamento nazionale ed effettività della tutela anticorruzione* – Alla luce delle considerazioni svolte, è possibile ritenere che la direttiva anticorruzione si inserisca in un più ampio processo di progressiva armonizzazione del diritto penale europeo ([T. RUSSO, The Evolution of](#)

European Criminal Competence in the Fight Against Transnational Crime, in EUWEB Legal Essays. Global & International Perspectives, n. 1, 2024, p. 55 ss.), segnato dalla duplice esigenza di definire standard minimi comuni di tutela e di preservare la discrezionalità legislativa degli Stati membri in un settore tradizionalmente connotato da elevata sensibilità costituzionale. Pertanto, pur rappresentando un significativo avanzamento nella costruzione di una più coerente politica europea anticorruzione, l'impianto normativo della direttiva è bilanciato e, in parte attenuato, dalla volontà di garantire flessibilità applicativa e compatibilità con i diversi ordinamenti nazionali. Ne consegue un modello di armonizzazione "per principi", che affida agli Stati membri un ruolo centrale nella concreta definizione degli strumenti di incriminazione, prevenzione e sanzione, che richiederà un'attenta opera di adattamento.

Per quanto riguarda lo Stato italiano, in aggiunta ai rilievi sollevati in precedenza (v. *supra* paragrafo 3), è notorio come questo disponga già di una normativa articolata - soprattutto dopo la cosiddetta "Legge Severino" (L. 190/2012) e gli interventi successivi (come la legge "Spazzacorrotti"), che include fattispecie penali dettagliate nel codice penale -, di un'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC), quale autorità amministrativa indipendente, nonché di strumenti di prevenzione (piani triennali anticorruzione, obblighi di trasparenza), che, tuttavia, necessiteranno di un coordinamento complessivo in sede di adeguamento. L'effettiva attuazione della direttiva, infatti, richiede un investimento significativo in termini di capacità amministrativa, formazione e coordinamento tra istituzioni, nonché di risorse umane, tecniche e tecnologiche. In assenza di tali risorse, il rischio è che l'attuazione resti formale, senza incidere realmente sulle dinamiche corruttive.

Anche per quanto riguarda la responsabilità delle persone giuridiche, nonostante il D.lgs. 231/2001, potrebbe essere necessario ampliare i reati presupposto, nonché coordinare il sistema sanzionatorio amministrativo-penale con quello europeo. Inoltre, l'adeguamento agli standard dell'Unione potrebbe richiedere un rafforzamento della cooperazione giudiziaria transnazionale da attuarsi sempre nel rispetto dei diritti fondamentali, quali *privacy* e giusto processo. Vanno, poi, considerate alcune criticità strutturali dell'ordinamento italiano, quali la lentezza del sistema giudiziario, la complessità amministrativa, le resistenze culturali e organizzative nella pubblica amministrazione, che rischiano di limitare l'efficacia concreta dell'attuazione. Ne consegue che, l'ordinamento italiano si trova a confrontarsi con una disciplina europea che richiede un complessivo rafforzamento dell'effettività del sistema di contrasto alla corruzione e agli abusi nella funzione pubblica con conseguenti esigenze di coordinamento piuttosto che di mera espansione repressiva.

Sarà, inoltre, necessario bilanciare l'esigenza di conformarsi agli standard europei con la tutela delle proprie tradizioni giuridiche e dei principi costituzionali, in particolare quelli di legalità, tassatività e proporzionalità della sanzione penale. Questo equilibrio sarà determinante per evitare sia un recepimento meramente formale che conflitti sistemici interni. L'ordinamento italiano, ancorato al principio di tassatività del reato (art. 25 Cost.), potrebbe, infatti, incontrare difficoltà nell'adattare definizioni europee più ampie o flessibili senza rischiare profili di incostituzionalità. In questa direzione, occorre sottolineare come la scelta del legislatore europeo di utilizzare formule incriminatrici ampie e flessibili - con l'obiettivo di agevolarne il recepimento nei diversi ordinamenti nazionali e di garantire margini di adattamento alle differenti tradizioni giuridiche degli

Stati membri - finisca, da un lato, per ridurre il grado di determinatezza delle fattispecie penali, e, dall'altro lato, per comportare il rischio di un significativo ampliamento del potere interpretativo dell'autorità giudiziaria, con conseguenti ricadute negative sui principi di legalità e prevedibilità della sanzione. Inoltre, disposizioni dal contenuto eccessivamente "aperto" sono suscettibili di applicazioni divergenti nei vari ordinamenti nazionali, compromettendo proprio quell'obiettivo di armonizzazione che l'intervento europeo intende perseguire.

In definitiva, come già detto, la direttiva anticorruzione non segna un punto di arrivo, bensì l'avvio di una fase di attuazione complessa e potenzialmente conflittuale, destinata a mettere alla prova la capacità degli Stati membri di adattare i propri ordinamenti interni alle nuove prescrizioni europee.

Giugno 2026



SIOI

UNA Italy

OSSERVATORIO

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

La risposta dell'Unione europea alla crisi energetica: prime considerazioni sulla proposta *AccelerateEU*

Marco Siligato

Dottorando di ricerca in Studi europei, Università degli Studi di Messina

1. Introduzione. – «Dall'inizio del conflitto in Medio Oriente nel marzo 2026 e dalla chiusura dello stretto di Hormuz, il costo delle importazioni di combustibili fossili per l'Unione europea è aumentato di altri 24 miliardi di EUR».

Con queste parole¹, la Commissione europea esordisce nella Comunicazione al Parlamento, al Consiglio, all'ECOSOC e al Comitato delle Regioni sulla presentazione del pacchetto di misure "Accelerate EU – Unione dell'energia" del 22 aprile 2026.

È nota l'intenzione delle istituzioni – e soprattutto della Commissione – di dotare l'Unione di una struttura energetica il più possibile autonoma e sostenibile, risultando ormai evidenti i pericoli della dipendenza dalle importazioni di combustibili fossili dal Medio Oriente.

Per la seconda volta negli ultimi cinque anni, infatti, l'Unione si ritrova a subire le conseguenze di conflitti e tensioni geopolitiche che comportano l'aumento dei prezzi delle importazioni di combustibili fossili.

La situazione in Medio Oriente ha comportato un aumento del costo delle importazioni di combustibili fossili di 24 miliardi di euro in sole due settimane² e tale situazione non risulta contrastabile allo stato attuale con semplici misure di calmieramento dei prezzi e di sostegno ai cittadini proprio in virtù della grande dipendenza energetica che i Paesi europei patiscono verso gli Stati interessati dal conflitto.

Si parla di una dipendenza quantificabile in misura superiore alla metà (circa il 57%) rispetto al totale di energia consumata in Europa. La Commissione non esita a ritenere tale dipendenza una vulnerabilità importante, che deve essere superata.

2. Disciplina del mercato interno dell'energia. – Come è noto, l'energia costituisce uno dei settori più rilevanti e problematici del processo di integrazione europea; sin dagli inizi del percorso comunitario, è stata trattata quale fattore economico essenziale e, al tempo stesso, come ambito sensibile di sovranità nazionale.

Tale duplice natura spiega il carattere tortuoso dell'evoluzione della politica energetica dell'Unione: se il Trattato di Parigi del 1951, istitutivo della CECA³, aveva già attribuito rilievo strategico al carbone e all'acciaio, al contrario il Trattato CEE⁴ non

¹ COMMISSIONE EUROPEA, *Comunicazione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale europeo e al Comitato delle Regioni, AccelerateEU – Unione dell'energia, Energia sicura e a prezzi accessibili grazie a un'azione accelerata*, COM(2026) 370 final, del 22 aprile 2026, p. 1.

² *Ivi*, p. 1, il dato risulta raccolto dalla Commissione europea sulla base di dati ottenuti da Bloomberg, Kpler, LSEG / Refinitiv con un confronto con la situazione precedente all'inizio della crisi in Medio Oriente, ipotizzando gli stessi volumi di importazione per l'UE. Prima della crisi l'UE avrebbe pagato circa 51 miliardi di EUR nello stesso arco di tempo, anziché 75 miliardi di EUR.

³ Trattato che istituisce la Comunità europea del carbone e dell'acciaio, Trattato CECA, del 18 aprile 1951, entrato in vigore dal 25 luglio 1952.

⁴ Trattato che istituisce la Comunità Economica Europea, del 25 marzo 1957, entrato in vigore il 1° gennaio 1958.

contemplava una competenza generale in materia energetica.

Ne è derivato un paradosso giuridico: l'esigenza di regolamentare il settore si è imposta pur in assenza di una base normativa specifica, soprattutto al fine di superare la frammentazione dei mercati nazionali, la presenza di monopoli pubblici e le resistenze statali all'applicazione delle regole concorrenziali⁵.

In tale contesto, un ruolo decisivo è stato svolto dalla Corte di giustizia che, a partire dalla sentenza *Costa/Enel*⁶ del 1964, ha riconosciuto l'energia elettrica quale "merce", rendendo applicabili le norme del Trattato sulla libera circolazione e sulla concorrenza.

Successivamente, anche per effetto dell'Atto unico europeo⁷, si consolidò l'idea che le imprese operanti nel settore elettrico dovessero essere assoggettate alle norme sulla concorrenza, anche quando incaricate della gestione di servizi di interesse economico generale ai sensi dell'attuale art. 106 TFUE.

A partire dagli anni Novanta, la giurisprudenza della Corte di giustizia ha ulteriormente rafforzato questo orientamento, estendendo in modo sempre più chiaro la disciplina antitrust alle imprese energetiche. La Corte ha cercato di individuare un punto di equilibrio tra apertura del mercato e tutela degli obblighi di servizio pubblico, precisando entro quali limiti gli Stati membri possano attribuire diritti speciali o esclusivi alle imprese del settore senza compromettere il funzionamento del regime concorrenziale.

La costruzione del mercato interno dell'energia, in particolare nei settori del gas e dell'elettricità, si è così sviluppata attraverso un processo graduale di liberalizzazione, volto all'apertura dei mercati, alla separazione tra gestione delle reti e attività di produzione o fornitura, nonché alla tutela del consumatore.

Con il Trattato di Lisbona, in particolare con l'articolo 194 TFUE⁸, l'energia acquisisce una collocazione autonoma nel diritto primario dell'Unione, collegando mercato interno, sicurezza degli approvvigionamenti, efficienza energetica, fonti rinnovabili e interconnessione delle reti⁹. In più, è stata riconosciuta formalmente la competenza concorrente dell'Unione in materia energetica delineandone quattro obiettivi fondamentali: il corretto funzionamento del mercato dell'energia, la sicurezza dell'approvvigionamento, l'efficienza energetica e il risparmio, nonché lo sviluppo delle energie rinnovabili e l'interconnessione delle reti¹⁰.

La politica energetica europea assume dunque una dimensione non più soltanto economica, ma anche ambientale, sociale e geopolitica.

Nonostante la competenza in materia energetica sia condivisa con gli Stati membri,

⁵ F. BUONOMENNA, *L'evoluzione del diritto dell'Unione europea dell'energia tra mercato e sviluppo di obiettivi climatici*, in *Quaderni AISDUE*, Fascicolo speciale del Convegno Forum AES del 5 e 6 dicembre 2024, reperibile online.

⁶ Corte di Giustizia delle Comunità europee, sentenza del 15 luglio 1964, C-6/64, *Costa c. E.N.E.L.*, *Raccolta* 1964, p. 1129.

⁷ Atto unico europeo, firmato a Lussemburgo il 17 febbraio 1986 e a L'Aia il 28 febbraio 1986, entrato in vigore il 1° luglio 1987, in G.U.C.E. n. L 169/2-23 del 29 giugno 1987.

⁸ Per un approfondimento, si veda: M. ONIDA, *Commento all'art. 194 TFUE*, in C. CURTI GIALDINO (a cura di), *Codice dell'Unione europea operativo*, Napoli, 2012, p. 1468 ss.

⁹ M. LOMBARDO, *L'impatto del Trattato di Lisbona sulla politica energetica europea*, in *Diario Europeo*, nn. 1-2, 2009, p. 48 ss. F. BUONOMENNA, *La governance dell'energia nel diritto dell'Unione europea*, Napoli, 2024.

¹⁰ P. FOIS, *Il Diritto ambientale dell'Unione europea*, in G. CORDINI, P. FOIS, S. MARCHISIO (a cura di), *Diritto ambientale. Profili internazionali, europei e comparati*, Torino, 2024.

a partire dal 2000¹¹, passando dalla crisi del gas del 2006¹² e, più recentemente, dalla crisi Russia-Ucraina nel 2022, la Commissione e le altre istituzioni europee hanno progressivamente assunto un ruolo centrale nella *governance* energetica, soprattutto nella promozione di investimenti infrastrutturali comuni e nella regolazione dei mercati energetici con una programmazione pluriennale e obiettivi a breve e lungo termine.

Gli impegni di riduzione delle emissioni di CO₂, il Green Deal europeo¹³ e, più di recente, il *Clean Industrial Deal*¹⁴ hanno concentrato la nuova politica sovranazionale attorno ai macrotemi della decarbonizzazione, della competitività industriale e della sicurezza energetica.

In effetti, oggi la politica energetica rappresenta per l'Unione uno dei pilastri fondamentali dell'integrazione soprattutto per l'impatto trasversale che essa assume sul piano politico e sociale, con riflessi sull'ambiente, sulla sicurezza, sulla salute, sul mercato interno e soprattutto sulla politica estera¹⁵.

Per tale ragione, il quadro normativo denominato “pacchetti energia” ha contribuito in modo significativo all'armonizzazione dei mercati, alla separazione delle attività di produzione e trasmissione e alla protezione dei consumatori.

3. Lo stato dell'arte della governance energetica dell'Unione europea. -

Le persistenti prerogative degli Stati membri nella gestione e nel controllo del settore energetico non potevano restare estranee agli obiettivi di regolazione del mercato fissati dai Trattati, né alle esigenze normative imposte da un settore in costante trasformazione.

In tale ottica si inserisce il ricorso, nell'adozione degli atti derivati, a diverse basi giuridiche, nonché alla clausola generale dell'art. 352 TFUE quale strumento volto a favorire il ravvicinamento delle legislazioni nazionali funzionali all'instaurazione e al funzionamento del mercato comune.

La presenza di monopoli nazionali, la permanenza di diritti esclusivi di importazione ed esportazione e le profonde differenze tra gli Stati membri quanto alle fonti energetiche e alle condizioni produttive, nonché l'alta tecnicità che caratterizza il settore, hanno rallentato il processo di integrazione.

Per tali ragioni, l'apertura dei mercati dell'energia elettrica e del gas naturale è avvenuta in modo graduale, attraverso i cosiddetti “pacchetti energia”.

¹¹ Il riferimento è al Libro verde “*Verso una strategia europea di sicurezza dell'approvvigionamento energetico*” del 29 novembre 2000 (COM(2000) 659 def.), in cui la Commissione europea aveva evidenziato la necessità di una politica energetica comunitaria. Il Libro verde in questione costituisce uno dei primi tentativi di delineare una visione comune in materia di sicurezza energetica nell'Unione europea, in particolare nel passaggio che evidenzia la crescente dipendenza dell'Unione europea dalle importazioni di energia da Paesi terzi, sottolineandosi i rischi legati alla mancata previsione di una politica coordinata. Con questo documento, la Commissione invita i Paesi membri a diversificare le fonti di approvvigionamento, a rafforzare le interconnessioni e a promuovere l'efficienza energetica. Ad oggi, tale Libro Verde assume ancora ruolo di riferimento per i contenuti molto attuali.

¹² Il riferimento è al Libro verde della Commissione europea “*Una strategia europea per un'energia sostenibile, competitiva e sicura*”, dell'8 marzo 2006, COM(2006) 105 def.

¹³ Commissione europea, *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale europeo e al Comitato delle Regioni, Il Green Deal europeo*, COM(2019) 640 final, dell'11 dicembre 2019.

¹⁴ Commissione europea, *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale europeo e al Comitato delle Regioni, Il patto per l'industria pulita: una tabella di marcia comune verso la competitività e la decarbonizzazione*, COM(2025) 85 final, del 26 febbraio 2025.

¹⁵ A. L. VALVO, *La politica energetica dell'Unione europea: transizione verde, sicurezza dell'approvvigionamento e risvolti geopolitici*, in *Rivista della Cooperazione giuridica internazionale*, 2025, p. 39.

Una prima fase si è aperta con la direttiva 90/377/CEE¹⁶, relativa alla trasparenza dei prezzi del gas e dell'energia elettrica, e con la direttiva 90/547/CEE¹⁷, concernente il transito dell'energia elettrica sulle grandi reti. Tali interventi hanno avviato il progressivo superamento dei monopoli statali presenti in molti ordinamenti nazionali.

Tali iniziative ebbero un rilievo non soltanto giuridico, ma anche politico, poiché alimentarono il dibattito sulla necessità di limitare i monopoli e favorire l'accesso ai mercati nazionali.

Da questa riflessione nacque il primo pacchetto energia, composto dalla direttiva 96/92/CE¹⁸ per il mercato dell'elettricità e dalla direttiva 98/30/CE¹⁹ per il mercato del gas naturale con cui si introdussero principi comuni orientati alla liberalizzazione e alla concorrenza, favorendo l'ingresso di nuovi operatori nelle fasi di produzione e vendita. Tuttavia, gli obiettivi relativi all'accesso alle reti, alla separazione tra gestione delle infrastrutture e attività di produzione o fornitura, nonché all'imposizione di obblighi di servizio pubblico, furono raggiunti solo parzialmente.

La seconda fase di liberalizzazione si è realizzata con le direttive 2003/54/CE²⁰ e 2003/55/CE²¹, rispettivamente dedicate al mercato interno dell'energia elettrica e del gas naturale, con le quali si rafforzarono il principio di accesso alla rete e si limitarono le deroghe ai soli casi giustificati da esigenze imperative di interesse generale, in particolare della sicurezza degli approvvigionamenti. Tuttavia, i ritardi nel recepimento di tali direttive da parte di alcuni Stati membri e le relative pronunce di condanna evidenziarono la necessità di un ulteriore intervento normativo.

Questo nuovo passaggio fu preceduto dal Libro verde²² della Commissione dell'8 marzo 2006, intitolato *Una strategia europea per un'energia sostenibile, competitiva e sicura*, e trovò poi compiuta espressione nel terzo pacchetto energia.

Le direttive 2009/72/CE²³ e 2009/73/CE²⁴, relative rispettivamente al mercato interno dell'elettricità e del gas naturale, rappresentano due snodi centrali nel processo di completamento del mercato energetico europeo in quanto la prima rafforza i diritti dei consumatori e consente agli Stati membri di imporre alle imprese elettriche obblighi di servizio pubblico e la seconda persegue nel settore del gas naturale l'obiettivo della

¹⁶ CONSIGLIO DELLE COMUNITÀ EUROPEE, *Direttiva concernente una procedura comunitaria sulla trasparenza dei prezzi al consumatore finale industriale di gas e di energia elettrica*, 90/377/CEE, del 29 giugno 1990, in G.U.C.E. n. L 185 del 17 luglio 1990.

¹⁷ CONSIGLIO DELLE COMUNITÀ EUROPEE, *Direttiva concernente il transito di energia elettrica sulle grandi reti*, 90/547/CEE, del 29 ottobre 1990, in G.U.C.E. n. L 313/30 del 13 novembre 1990.

¹⁸ PARLAMENTO EUROPEO, Consiglio dell'Unione europea, *Direttiva concernente norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica*, 96/92/CE, del 19 dicembre 1996, in G.U.C.E. n. L 027 del 30 gennaio 1997.

¹⁹ PARLAMENTO EUROPEO, Consiglio dell'Unione europea, *Direttiva relativa a norme comuni per il mercato interno del gas naturale*, 98/30/CE, del 22 giugno 1998, in G.U.C.E. n. L 204 del 21 luglio 1998.

²⁰ PARLAMENTO EUROPEO, Consiglio dell'Unione europea, *Direttiva relativa a norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica e che abroga la direttiva 96/92/CE*, 2003/54/CE, del 26 giugno 2003, in G.U.C.E. n. L 176/37 del 15 luglio 2003.

²¹ PARLAMENTO EUROPEO, Consiglio dell'Unione europea, *Direttiva relativa a norme comuni per il mercato interno del gas naturale e che abroga la direttiva 98/30/CE*, 2003/55/CE, in G.U.C.E. n. L 176 del 15 luglio 2003.

²² Vedi *supra*, nota §5.

²³ PARLAMENTO EUROPEO, Consiglio dell'Unione europea, *Direttiva relativa a norme comuni per il mercato interno dell'energia e che abroga la direttiva 2003/54/CE*, 2009/72/CE, del 13 luglio 2009, in G.U.C.E. L 211/55 del 14 agosto 2009.

²⁴ PARLAMENTO EUROPEO, CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA, *Direttiva relativa a norme comuni per il mercato interno del gas naturale e che abroga la direttiva 2003/55/CE*, 2009/73/CE, del 13 luglio 2009, in G.U.C.E. L 211/94 del 14 agosto 2009.

separazione tra attività di rete e attività commerciali, considerandolo essenziale per uno sviluppo realmente concorrenziale del mercato, stabilendo altresì norme comuni in materia di trasporto, distribuzione, fornitura e stoccaggio del gas naturale, disciplinando l'accesso al mercato e definendo criteri e procedure per il rilascio delle autorizzazioni e per la gestione dei sistemi.

La disciplina si applica non solo al gas naturale, compreso il gas naturale liquefatto, ma anche, in modo non discriminatorio, al biogas, al gas da biomassa e ad altri tipi di gas, purché tecnicamente compatibili con il sistema del gas naturale e trasportabili senza problemi di sicurezza.

In questo modo si è superata la frammentazione nella regolazione, disciplinando in modo più organico l'intero ciclo del settore: trasporto, distribuzione, fornitura e, per il gas, anche stoccaggio.

Attraverso le direttive del 2009 si assiste a un ulteriore rafforzamento dei profili concorrenziali, accompagnato da una maggiore attenzione alla tutela dei consumatori, alla sicurezza degli approvvigionamenti e alla dimensione ambientale.

In tale contesto si inserisce il *Green Deal* europeo, presentato dalla Commissione con la comunicazione dell'11 dicembre 2019, che rappresenta il principale snodo politico e giuridico della *nuova governance energetica dell'Unione europea* in quanto non si limita a delineare un programma di interventi settoriali, ma inaugura un percorso organico di trasformazione economica, sociale e ambientale, orientato al raggiungimento della *neutralità climatica entro il 2050*.

In questa prospettiva, la transizione energetica diviene il fulcro di una più ampia ridefinizione delle politiche europee, incidendo su industria, agricoltura, edilizia, mobilità, biodiversità, alimentazione e modelli di consumo. Il Patto verde mira, infatti, a integrare le tre dimensioni della sostenibilità - economica, sociale e ambientale - in coerenza con l'art. 11 TFUE e con gli obiettivi dell'Agenda 2030 delle Nazioni Unite²⁵.

Ne deriva una *governance* multidisciplinare fondata sul coordinamento tra politiche climatiche, industriali, sociali e di sicurezza degli approvvigionamenti.

Tra gli obiettivi centrali del *Green Deal* si colloca anzitutto la promozione dell'energia pulita, considerato che produzione e consumo di energia costituiscono la principale fonte di emissioni di gas serra nell'Unione.

L'attuazione del *Green Deal* ha richiesto strumenti normativi incisivi.

Tra questi assume rilievo centrale il regolamento (UE) 2021/1119, noto come *Legge europea sul clima*²⁶, che ha reso obbligatorio l'obiettivo della neutralità climatica al 2050 e ha fissato per il 2030 una riduzione delle emissioni di gas serra di almeno il 55% rispetto ai livelli del 1990.

Nella medesima prospettiva si inserisce il pacchetto *Fit for 55*²⁷, presentato dalla Commissione il 14 luglio 2021, volto ad allineare la normativa europea in materia di clima ed energia all'obiettivo intermedio del 2030.

²⁵ ASSEMBLEA GENERALE DELLE NAZIONI UNITE, *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*, A/RES/70/1, del 25 settembre 2015.

²⁶ PARLAMENTO EUROPEO, CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA, *Regolamento 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)*, 2021/1119, del 30 giugno 2021, L 243/1 del 9 luglio 2021.

²⁷ COMMISSIONE EUROPEA, *Comunicazione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale europeo e al Comitato delle Regioni, "Pronti per il 55%": realizzare l'obiettivo climatico dell'UE per il 2030 lungo il cammino verso la neutralità climatica*, COM(2021) 550 final, del 14 luglio 2021.

Il *work in progress* di tali discipline normative è dovuto principalmente al fatto che la transizione richiede ingenti investimenti pubblici e privati, nonché strumenti idonei a evitare che la decarbonizzazione produca effetti distorsivi sulla competitività europea, aspetti già evidenziati nel Rapporto Draghi sul futuro della competitività europea²⁸, che sottolinea la necessità di coniugare indipendenza energetica, riduzione delle emissioni e tutela del tessuto industriale, soprattutto nei settori esposti alla concorrenza internazionale.

Le indicazioni contenute in tale rapporto hanno trovato ulteriore sviluppo nel *Clean Industrial Deal*²⁹, che declina gli obiettivi del *Green Deal* con specifico riferimento al comparto industriale ad alta intensità energetica.

Tale documento mira a coniugare azione climatica e competitività, promuovendo decarbonizzazione, reindustrializzazione e innovazione. Le sue iniziative principali riguardano la riduzione delle bollette energetiche, l'accelerazione della diffusione dell'energia pulita e dell'elettrificazione, il completamento di reti e interconnessioni e il corretto funzionamento dei mercati del gas.

Un ulteriore pacchetto di proposte sulle reti energetiche europee è stato adottato dalla Commissione europea nel dicembre 2025³⁰, con l'obiettivo di ammodernare le infrastrutture del settore, garantire un approvvigionamento sicuro e affidabile, riducendo il costo dell'energia, e contribuire al raggiungimento dell'indipendenza energetica.

Il pacchetto comprende: una proposta di regolamento sugli orientamenti per le infrastrutture energetiche transeuropee, il regolamento sul mercato interno dell'energia elettrica e il regolamento sui mercati interni del gas rinnovabile, del gas naturale e dell'idrogeno; e una proposta di direttiva che modifica la direttiva sulle energie rinnovabili, la direttiva sul mercato dell'energia elettrica e la direttiva sul mercato del gas per accelerare le procedure di rilascio delle autorizzazioni.

Tali interventi intendono, in particolare, introdurre una prospettiva europea in materia di pianificazione delle infrastrutture energetiche, aumentando il loro livello di interoperabilità e accelerando le procedure di autorizzazione, nonché garantire che i costi dei progetti transfrontalieri siano ripartiti equamente.

In questo modo, la Commissione mira ad avvicinare il completamento del mercato interno dell'energia e a ridurre i prezzi dell'energia e la loro volatilità.

In definitiva, il *Green Deal* europeo assume un ruolo centrale nel processo di costruzione della *governance energetica europea*, poiché trasforma la politica climatica in asse strutturale dell'azione dell'Unione, non limitandosi a rappresentare una strategia ambientale, ma bensì un modello di regolazione dello sviluppo nel quale energia, industria, mercato interno, sicurezza degli approvvigionamenti e relazioni esterne vengono ricondotti a una visione unitaria. La transizione energetica è divenuta in questo senso non solo una necessità climatica, ma anche una leva di autonomia strategica, competitività economica e coesione sociale dell'Unione europea.

²⁸ M. DRAGHI, *The future of European competitiveness, A competitiveness strategy for Europe*, European Union, Luxembourg, 2025.

²⁹ V. *supra*, nota 14.

³⁰ COMMISSIONE EUROPEA, *Comunicazione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, "Pacchetto sulle reti europee"*, COM(2025) 1005 final, del 10 dicembre 2025.

4. I cinque pilastri di AccelerateEU – Sebbene la comunicazione della Commissione europea “*AccelerateEU – Unione dell’energia: energia accessibile e sicura mediante azioni accelerate*” si collochi nel quadro della risposta dell’Unione alla crisi energetica generata dall’attuale instabilità geopolitica, in particolare dal conflitto in Medio Oriente, essa rappresenta un progetto che segue il filone finora delineato delle politiche europee in materia di energia atte a istituire una governance interna autosufficiente.

Inoltre, essa conferma un’evoluzione concettuale rilevante della politica energetica europea: la decarbonizzazione non è più intesa soltanto come imperativo climatico e ambientale, ma anche come condizione di *sicurezza, competitività economica e coesione sociale*.

In tale prospettiva, il tradizionale “trilemma energetico” tra sostenibilità, sicurezza degli approvvigionamenti e accessibilità dei prezzi tende a trasformarsi in un *circolo virtuoso*, nel quale le tre dimensioni non si oppongono, ma si rafforzano reciprocamente.

Da tale impostazione derivano cinque assi di intervento.

In primo luogo, la Commissione propone un rafforzamento del coordinamento europeo, anche mediante l’istituzione di un nuovo *Fuel Observatory*, destinato a monitorare produzione, importazioni, esportazioni e livelli di scorte di carburanti, così da individuare tempestivamente eventuali carenze e favorire una distribuzione equilibrata delle riserve in caso di emergenza.

In secondo luogo, la Comunicazione mira alla protezione dei consumatori e delle industrie vulnerabili, attraverso misure che devono essere tempestive, temporanee e mirate, quali sussidi al reddito, voucher energetici, schemi di leasing sociale, riduzioni delle accise sull’elettricità per le famiglie vulnerabili e un quadro temporaneo sugli aiuti di Stato volto a consentire ai governi nazionali maggiore flessibilità nel sostegno ai settori più esposti, pur con il rischio di accentuare frammentazioni nel mercato interno.

In terzo luogo, *AccelerateEU* individua nell’accelerazione della decarbonizzazione e dell’elettrificazione la risposta strutturale alla dipendenza europea dalle importazioni di combustibili fossili, annunciando un Piano d’azione per l’elettrificazione diretto a rimuovere gli ostacoli nei settori industriale, dei trasporti e dell’edilizia, nonché a sostenere tecnologie quali pompe di calore, veicoli elettrici, biometano, idrogeno rinnovabile e combustibili sostenibili.

In quarto luogo, la transizione richiede il potenziamento e l’integrazione del sistema energetico europeo, mediante la piena attuazione della legislazione vigente, il rapido completamento dell’*European Grids Package*³¹, lo sviluppo delle interconnessioni, l’incremento della capacità di stoccaggio e una proposta legislativa su tariffe di rete e fiscalità, volta a garantire che l’elettricità sia gravata da un carico impositivo inferiore rispetto ai combustibili fossili.

Infine, la Commissione pone l’accento sulla mobilitazione degli investimenti, riconoscendo che le risorse pubbliche disponibili, pur significative - tra cui i 219 miliardi di euro del *Recovery and Resilience Facility*³² e dei fondi di coesione - non sono sufficienti a coprire un fabbisogno stimato in circa 660 miliardi di euro annui fino al 2030.

Per tale ragione, la *Clean Energy Investment Strategy*³³ è chiamata a favorire

³¹ V. *supra*, nota 30.

³² PARLAMENTO EUROPEO, CONSIGLIO DELL’UNIONE EUROPEA, *Regolamento che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza*, 2021/241/UE, del 12 febbraio 2021, in GUUE L 57/17, del 18 febbraio 2021.

³³ COMMISSIONE EUROPEA, *Comunicazione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e*

l'afflusso di capitali privati verso infrastrutture, reti, tecnologie pulite e processi di decarbonizzazione industriale.

A chiosa, pare opportuno riferire che a ridosso della presentazione del piano *AccelerateEU* e coerentemente con le volontà della Commissione sin qui delineate, quest'ultima ha presentato nel marzo 2026 una proposta di regolamento "Industrial Accelerator Act, IAA"³⁴ con l'obiettivo di rafforzare la base industriale dell'Unione, in un contesto di crescente concorrenza sleale a livello mondiale e in settori strategici di forte dipendenza da fornitori di Paesi terzi. La proposta mira ad aumentare la quota dell'industria manifatturiera sul PIL dell'UE, in particolare, per quanto consta l'oggetto di tale elaborato, semplificando e accelerando le procedure di autorizzazione e incrementare i progetti di investimento nella decarbonizzazione industriale.

Nel complesso, *AccelerateEU* non introduce una cesura radicale anche rispetto a *REPowerEU*³⁵ e alle precedenti iniziative della Commissione, ma ne consolida l'impianto strategico, riaffermando che la riduzione della dipendenza dai combustibili fossili importati costituisce non solo una scelta ambientale, ma una condizione essenziale per l'autonomia energetica, la resilienza industriale e la sicurezza economica dell'Unione europea.

Giugno 2026

Sociale europeo e al Comitato delle Regioni, Strategia per gli investimenti nell'energia pulita, COM(2026) 116 final, del 10 marzo 2026.

³⁴ COMMISSIONE EUROPEA, *Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un quadro di misure per l'accelerazione della capacità industriale e della decarbonizzazione in settori strategici e che modifica i regolamenti (UE) 2018/1724, (UE) 2024/1735 e (UE) 2024/3110, COM(2026) 100 final, del 4 marzo 2026.*

³⁵ COMMISSIONE EUROPEA, *Comunicazione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale europeo e al Comitato delle Regioni, Piano REPowerEU, COM(2022) 230 final, del 18 maggio 2022.*



Valori comuni e identità dell'Unione: brevi riflessioni sulla tutela delle minoranze LGBTI+ dopo la sentenza della Corte di giustizia del 21 aprile 2026

Arianna Bavastrelli

Dottoranda di ricerca in Studi europei, Curriculum Governance multilivello e diritti fondamentali, Università di Genova – Università degli Studi di Messina

La pronuncia resa dalla Corte di giustizia dell'Unione europea il 21 aprile 2026¹ segna una tappa di rilievo per la tutela dei diritti fondamentali delle minoranze all'interno dell'ordinamento UE, nella misura in cui la Corte ha constatato per la prima volta una violazione dell'art. 2 TUE nell'ambito di un ricorso diretto contro uno Stato membro.

La vicenda posta al vaglio della Corte trae origine dalla normativa ungherese n. LXXIX del 2021 che, seppur presentata come presidio dei diritti dei minori poiché introduttiva di misure più severe nei confronti degli autori di reati di pedofilia, ha modificato atti legislativi nazionali per censurare o restringere la visibilità di temi LGBTI+. Più specificamente, tali modifiche introducono dei divieti, o delle limitazioni, a contenuti destinati a promuovere e rappresentare l'omosessualità, i percorsi di transizioni di genere e le divergenze tra l'identità di genere e il sesso biologico determinato alla nascita laddove tali contenuti siano accessibili a un pubblico giovane².

Sul punto, già nel dicembre 2021 la Commissione europea, con un parere motivato, aveva espresso dei forti dubbi sulla conformità delle disposizioni ungheresi con il diritto dell'Unione, sollecitando nella stessa occasione lo Stato membro ad adottare le misure necessarie ad adeguarvisi nel termine di due mesi dalla ricezione del parere. Di fronte ad una ferma posizione dell'Ungheria che, nel febbraio 2022, ha ribadito il proprio punto di vista secondo cui la legge interna sarebbe stata adottata nel pieno rispetto del diritto UE, la Commissione ha scelto di adire la Corte di giustizia presentando un ricorso per inadempienza nei confronti dell'Ungheria.

In particolare viene chiesto alla Corte di accertare in che termini la legge di modifica emanata produca una violazione di disposizioni di diritto primario³ e derivato dell'Unione – in materia di servizi nel mercato interno⁴ – di diritti tutelati dalla Carta dei diritti fondamentali dell'UE⁵, dell'art. 2 TUE e del regolamento sulla protezione dei dati meglio noto come GDPR.

¹ Corte di giustizia, sentenza del 21 aprile 2026, causa C-769/22, *Commissione c. Ungheria* (Valeurs de l'Union).

² Comunicato stampa della Corte di giustizia n. 59/26, *Valori dell'Unione: adottando una legge che stigmatizza ed emargina le persone LGBTI+, l'Ungheria ha violato il diritto dell'Unione*, www.infocuria.curia.europa.eu.

³ In particolare, l'art. 56 TFUE.

⁴ Il riferimento è alla direttiva 2000/31/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'8 giugno 2000, relativa a taluni aspetti giuridici dei servizi della società dell'informazione, in particolare il commercio elettronico, nel mercato interno («Direttiva sul commercio elettronico»), direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi nel mercato interno, direttiva 2010/13/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 10 marzo 2010, relativa al coordinamento di determinate disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri concernenti la fornitura di servizi di media audiovisivi («Direttiva sui servizi di media audiovisivi»).

⁵ Con preciso riferimento agli artt. 1, 7, 11 e 21 della Carta.

Alla luce delle numerose disposizioni invocate dalla Commissione in sede di ricorso, riteniamo opportuno in questa sede concentrare, seppur sinteticamente, l'attenzione sui profili che attengono al ruolo riconosciuto all'art. 2 TUE nella pronuncia resa dalla Corte nella causa qui esaminata⁶. Già nelle conclusioni formulate dall'Avvocato generale nel giugno 2025 il rilievo attribuito all'art. 2 TUE è risultato preminente non solo perché è evidenziato, sin da subito, che la presunta violazione del suddetto articolo viene lamentata con un distinto e autonomo motivo di ricorso, ma soprattutto perché le valutazioni poste alla base della legge ungherese vengono ritenute in forte contrasto con i principi fondamentali ampiamente riconosciuti a livello sovranazionale e, chiaramente, dall'Unione quali l'uguaglianza e la dignità umana.

L'Avvocato generale⁷, soffermandosi sulla funzione dell'art. 2 TUE, ha messo in luce innanzitutto l'importanza della disposizione in parola richiamando le scelte operate dai padri fondatori, poi trasposte proprio all'interno dell'art. 2, con riferimento al modello secondo cui gli Stati si sono impegnati a plasmare l'ordinamento UE. Viene così sottolineato un principio più volte ribadito dalla stessa Corte che vede nei valori racchiusi nell'art. 2 l'identità stessa dell'Unione europea, in mancanza dei quali verrebbe meno l'idea stessa di Unione così come delineata dai Trattati.

Riguardo al contenuto della legge ungherese, non pare superfluo chiarire che la stessa non ha ad oggetto esclusivamente divieti e limitazioni di contenuti LGBTI+ a sfondo sessuale o pornografico, bensì prevede che tali divieti e limitazioni si applichino a contenuti rappresentativi, a vario titolo, della vita quotidiana di coloro i quali appartengono alla comunità LGBTI+.

La profonda divergenza emersa in linea valoriale tra la posizione dell'Ungheria e quella dell'UE può facilmente comprendersi volgendo l'attenzione alle ragioni utilizzate dallo Stato membro per provare a legittimare le modifiche legislative oggi contestate. L'Ungheria ha sostenuto che la necessità di innovare la materia sia dettata da esigenze di tutela dei minori poiché, ove esposti a contenuti LGBTI+, potrebbero risulterne negativamente influenzati quanto al loro sviluppo psico-fisico o morale, aggiungendo che spetterebbe ai genitori, o tutori legali, la scelta su quando esporre contenuti LGBTI+ ad un minore.

Su tale preciso assunto l'Avvocato generale ha chiarito che non vi sarebbe alcun fondamento di natura scientifica – in materia di potenziale nocività dei contenuti LGBTI+ – che potrebbe supportare una decisione come quella adottata dall'Ungheria. Ne deriva una concezione, o un pregiudizio secondo le indicazioni espresse dal Parlamento europeo, che si porrebbe alla base della scelta ungherese secondo cui l'orientamento omosessuale non avrebbe lo stesso valore o *status* della categoria eterosessuale e comunque *cisgender*.

⁶ Per un'analisi completa sulla decisione nel merito P. DE PASQUALE, *Protezione dei minori e stigmatizzazione delle identità LGBTI+: brevi riflessioni a margine della sentenza Commissione/Ungheria (Valeurs de l'Union)*, in *Quaderni AISDUE*, n. 2/2026.

⁷ Conclusioni dell'Avvocata generale Tamara Čapeta, presentate il 5 giugno 2025, causa C-769/22, *Commissione europea c. Ungheria*, [www. infocuria.curia.europa.eu](http://www.infocuria.curia.europa.eu).

Ben si comprende come le restrizioni così introdotte danno vita ad una serie di gravi discriminazioni⁸ fondate, per l'appunto, sull'orientamento sessuale e più genericamente sull'identità di genere, che rischiano di contribuire ad una emarginazione sempre crescente delle persone appartenenti alla comunità LGBTI+ non solo da un punto di vista sociale ma altresì all'interno del mercato del lavoro.

In linea con le conclusioni formulate dall'Avvocato generale, la Corte di giustizia con la pronuncia dello scorso 21 aprile offre un giudizio che, già nelle premesse della parte che attinente al sesto motivo di ricorso, vale a dire alla violazione dell'art. 2 TUE, intende richiamare alcuni dei tratti essenziali su cui si fonda il diritto dell'Unione. Viene ricordato, infatti, che quando uno Stato diventa membro dell'Unione europea non fa altro che aderire ad una costruzione giuridica in cui condivide, unitamente agli altri Stati membri, un quadro valoriale definito proprio dall'art. 2 e che rappresenta il fondamento stesso dell'UE. Di conseguenza, il rispetto di tali valori è condizione necessaria per godere dei diritti che discendono dall'applicazione, nei confronti di uno Stato, dei Trattati. Ne deriva una impossibilità, per uno Stato membro, di apportare modifiche alla propria legislazione nazionale tali da comportare una regressione delle garanzie sottese ai valori come sanciti dall'art. 2 TUE.

Inoltre, secondo la giurisprudenza della Corte, se è pur vero che l'Unione è chiamata a rispettare l'identità nazionale dei suoi Stati membri – gli stessi infatti godono di un margine di discrezionalità volto a garantire ed attuare i valori sanciti dall'art. 2 TUE e dai principi generali del diritto dell'Unione – è altrettanto pacifico che gli obblighi derivanti dal medesimo articolo non possano essere diversi in base allo Stato membro cui si fa riferimento.

Come già chiarito in altre pronunce precedenti⁹, la Corte è tornata a ribadire che «il suddetto art. 2 non costituisce una semplice enunciazione di orientamenti o di intenti di natura politica, ma contiene dei valori che fanno parte dell'identità stessa dell'Unione quale ordinamento giuridico comune e che impongono agli Stati membri di attivarsi per preservarli e promuoverli. Tali valori sono concretizzati in principi e in disposizioni che contengono obblighi giuridicamente vincolanti più precisi per gli Stati membri»¹⁰.

Tale argomentazione è stata utilizzata, in una prima fase, dalla Corte per fondare la propria decisione nel ricorso contro l'Ungheria che qui ci occupa. A chi ipotizza che le prescrizioni derivanti dall'art. 2 TUE siano troppo generiche e indeterminate per farne scaturire dei veri e propri obblighi vincolanti, la Corte risponde che tale esigenza attiene alla genesi della norma stessa. Infatti, nei lavori preparatori del Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa, in cui veniva introdotto il concetto di “valori” nella versione poi definitiva dell'art. 2, viene confermata l'intenzione di ricomprendere nel sistema dei valori fondanti dell'UE degli obblighi giuridici per gli Stati membri rendendo, così, tali valori “per se” giuridicamente vincolanti.

⁸ Primo fra tutti, per il tema che qui rileva, l'art. 21 della Carta dei diritti fondamentali UE vieta le discriminazioni basate, tra l'altro, sul sesso e l'orientamento sessuale.

⁹ V. le sentenze rese nei casi *Ungheria c. Parlamento e Consiglio*, causa C-156/21, *Polonia c. Parlamento e Consiglio*, causa C-157/21.

¹⁰ Sentenza *Commissione c. Ungheria*, punto 525.

Questo riconoscimento, aggiunge la Corte di giustizia chiarendo il punto nevralgico della questione propostale, consentirebbe alla Commissione europea di far ricorso all'art. 2 TUE e impiegarlo come parametro autonomo e distinto dei ricorsi per inadempimento, consentendo dunque di erogare sanzioni verso uno Stato membro anche in assenza di violazioni di altre specifiche norme del diritto dell'Unione europea. Rileva quindi la portata trasversale riconosciuta a tali obblighi; diversamente da quanto accade con strumenti quali la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione, che vincola gli Stati solo nell'attuazione del diritto UE, l'art. 2 TUE si applica a ogni ambito dell'ordinamento nazionale, inclusi settori tradizionalmente riservati alla sovranità interna.

Tuttavia, al fine di provare a mantenere intatto il delicato equilibrio, anche politico, dell'ordinamento dell'UE, la Corte ha chiarito che l'intervento dell'Unione deve circoscriversi ai soli casi di «violazioni manifeste e particolarmente gravi di uno o più valori comuni agli Stati membri in quanto siffatte violazioni sono incompatibili con l'identità stessa dell'Unione quale ordinamento giuridico comune di una società caratterizzata dal pluralismo», individuando, quindi, un limite ben preciso entro cui è possibile dar luogo alla constatazione, nell'ambito di un ricorso per inadempimento, di una violazione da parte di uno Stato membro degli obblighi giuridicamente vincolanti derivanti dal medesimo articolo¹¹.

Nel suo insieme, la pronuncia della Corte ha proposto una riflessione che tiene conto della realtà sociale attuale che esiste nei territori dell'Unione, arrivando a definire l'ordinamento UE come lo specchio di una vera e propria società europea fondata sul pluralismo, in cui i valori sanciti dall'art. 2 TUE rappresentano il linguaggio comune attraverso il quale rafforzare l'integrazione tra popoli¹².

Infine, vale la pena sottolineare che la sentenza della Corte di giustizia, pronunciata nella causa contro l'Ungheria, sia destinata ad implementare il dibattito che da diversi anni ruota attorno alla portata dell'art. 2 TUE. Sebbene la scelta della Corte sia stata quella di non concentrare tutta l'attenzione su tale disposizione, analizzando sistematicamente la normativa ungherese in ordine a una sua compatibilità con tutte le disposizioni richiamate dalla Commissione in sede di ricorso, non può negarsi che nella prospettiva di un consolidamento dei valori cardine della persona umana – primo fra tutti quelli di dignità e di non discriminazione – la sentenza in esame assuma un rilievo significativo.

Tale assunto emerge a più riprese nella pronuncia in commento, laddove viene chiarito che le argomentazioni vantate dalla legge ungherese a tutela dei minori non risultano idonee a giustificare l'adozione di misure che, in realtà, finiscono per promuovere gravi discriminazioni basate sul sesso o sull'orientamento sessuale.

Questa sentenza segna, quindi, un passaggio importante nel percorso evolutivo della giurisprudenza della Corte di giustizia che, lungi dal segnare un punto di arrivo nel faticoso cammino per il pieno riconoscimento dei diritti delle minoranze – di cui la comunità LGBTI+ fa ampiamente parte – in tema di violazione dell'art. 2 TUE, solleva una

¹¹ Ivi, punto 551.

¹² A. VON BOGDANDY, L.D. SPIEKER, *The Red Lines of European Society. Article 2 TEU After Commission v Hungary*, in *Verfassungsblog*, 2026.

serie di nuove questioni destinate a essere approfondite in un futuro prossimo, mantenendo viva l'attenzione su un tema che ha sempre più bisogno di essere trattato nel pieno rispetto delle garanzie fondamentali riconosciute e tutelate dall'ordinamento dell'Unione europea con l'impegno di, quasi, tutti gli Stati membri.

Giugno 2026



Il Patto per il Mediterraneo: le nuove prospettive della *governance* regionale

Giovanna Coletta

Dottoranda di ricerca in Diritto dell'Unione europea, Università degli Studi del Sannio

1. *Introduzione* – Il bacino del Mediterraneo, storico crocevia di interazioni culturali ed economiche tra Europa, Africa e Asia, sta attraversando una fase di profonda ridefinizione geopolitica e geoeconomica. Le crescenti asimmetrie demografiche, le urgenti sfide ambientali dettate dal cambiamento climatico e un'instabilità politica diffusa richiedono risposte istituzionali sempre più complesse, integrate e multilaterali. A fronte di un ordine internazionale caratterizzato da una progressiva frammentazione, da rivalità sistemiche e da conflitti prolungati che si ripercuotono sull'intera regione, il Mediterraneo rappresenta un vero e proprio laboratorio delle trasformazioni globali. In questo spazio, oltre a questioni militari di considerevole rilevanza, se ne pongono altre di natura economica: il controllo di *asset* infrastrutturali critici, quali oleodotti, sistemi portuali, corridoi commerciali, flussi finanziari e reti digitali, si configura così come una leva di pressione geopolitica determinante.

In occasione del trentesimo anniversario della [Dichiarazione di Barcellona del 1995](#)¹ – che aveva posto le basi per il partenariato euromediterraneo con l'obiettivo di creare uno spazio comune di pace, stabilità e prosperità – l'Unione Europea ha ravvisato la necessità strategica di aggiornare il proprio apparato diplomatico e normativo, sulla scia dell'impulso impresso nel 2021 con l'[Agenda per il Mediterraneo](#)². Questo processo di revisione è culminato nell'adozione della Comunicazione intitolata "[Patto per il Mediterraneo: Un unico mare, un patto, un futuro unito](#)"³, presentata ufficialmente il 16 ottobre 2025 dalla Commissione Europea e dall'Alto Rappresentante per gli Affari Esteri e la Politica di Sicurezza. Il Patto mira a ridefinire le relazioni tra l'UE e i dieci *partner* del vicinato meridionale (Algeria, Egitto, Israele, Giordania, Libano, Libia, Marocco, Palestina, Siria e Tunisia), per "sottolineare il comune impegno a favore della pace, della sicurezza e dell'ordine internazionale multilaterale basato su regole, inviando un chiaro segnale politico di partenariato sulla scena mondiale"⁴.

Il presente contributo intende analizzare la genesi istituzionale del Patto per il Mediterraneo, i suoi tre pilastri strutturali⁵ nonché le novità operative introdotte dal [Piano](#)

¹ Dichiarazione di Barcellona e partenariato euromediterraneo. Conferenza ministeriale euromediterranea di Barcellona del 27 e 28 novembre 1995.

² COMUNICAZIONE CONGIUNTA AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E AL COMITATO DELLE REGIONI. Partenariato rinnovato con il vicinato meridionale. Una nuova agenda per il Mediterraneo. JOIN(2021) 2 final.

³ COMUNICAZIONE CONGIUNTA AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E AL COMITATO DELLE REGIONI. Patto per il Mediterraneo. Un unico mare, un patto, un futuro unito. JOIN(2025) 26 final.

⁴ *Ibidem*.

⁵ "I. Persone come forza trainante del cambiamento, delle connessioni e dell'innovazione; II. Economie più forti, più sostenibili e integrate; III. Sicurezza, preparazione e gestione della migrazione". Patto per il Mediterraneo, op. cit., p. 4.

[d'Azione del 2026](#)⁶.

2. *La genesi istituzionale e il cambio di paradigma metodologico* – Il Patto per il Mediterraneo si inserisce in una traiettoria evolutiva che supera, seppur integrando, la precedente Agenda per il Mediterraneo del 2021. Mentre quest'ultima si focalizzava preminentemente sulla ripresa macroeconomica post-pandemica⁷ attraverso un [Piano economico e di investimento](#)⁸ capace di mobilitare circa 7 miliardi di euro di fondi europei e stimolare circa 30 miliardi di investimenti in progetti faro⁹, il Patto del 2025 propone un'evoluzione verso un paradigma geopolitico e istituzionale più profondamente strutturato.

Dal punto di vista della genesi operativa, il Patto si distingue per un processo di elaborazione ampiamente partecipativo. La sua stesura è stata preceduta da intense consultazioni con i governi partner, la società civile, il settore privato, i centri di ricerca e le organizzazioni internazionali. Significativi in questo processo sono stati i c.d. “[Consultation Circles](#)” organizzati dalla rete [EuroMeSCo](#)¹⁰ (coordinata dall’[IEMed](#)¹¹) tra l’aprile e il giugno del 2025 in città chiave come Rabat, Il Cairo e Bruxelles¹².

Queste consultazioni, che hanno coinvolto esperti, decisori politici e rappresentanti della società civile, hanno evidenziato una richiesta unanime da parte dei *partner meridionali*: la necessità di abbandonare le eccessive condizionalità dei precedenti strumenti finanziari dell’UE per abbracciare un modello basato su incentivi condivisi, vantaggi reciproci e titolarità locale (*co-ownership*). In questi consessi è emersa la volontà di prediligere un approccio *bottom-up* e *community-driven*, dunque di strutturare *governance* multi-attore che includano, oltre ai governi centrali, le Organizzazioni Non Governative (ONG), le reti giovanili, il mondo accademico e le autorità locali. L’[Unione per il Mediterraneo \(UpM\)](#)¹³ e la [Fondazione Anna Lindh](#)¹⁴ hanno svolto un ruolo attivo nell’assicurare che la dimensione multilaterale fosse preservata e valorizzata, fungendo da ponte tra le istanze della società civile e le sedi istituzionali.

In particolare, il rapporto di EuroMeSCo¹⁵ ha sottolineato l’importanza di superare

⁶ Primo Piano d’Azione del Patto per il Mediterraneo, pubblicato il 17 aprile 2026.

⁷ Visione esplicitata dalle stesse parole usate nel documento: “La prospettiva della ripresa dopo la pandemia di COVID-19 offre una rara occasione all’Europa e alla regione mediterranea di impegnarsi per un’agenda comune e incentrata sulle persone e per le azioni necessarie alla sua attuazione”. Agenda per il Mediterraneo 2021, p. 2.

⁸ JOINT STAFF WORKING DOCUMENT. Renewed Partnership with the Southern Neighbourhood Economic and Investment Plan for the Southern Neighbours. SWD(2021) 23 final.

⁹ Termine adottato dalla documentazione europea oggetto di analisi per indicare iniziative strategiche, trasformative e ad alta visibilità, progettate per fungere da modello. Questi progetti mirano a produrre un impatto concreto, stimolare l’innovazione e guidare lo sviluppo su larga scala in settori chiave.

¹⁰ [Euro-Mediterranean Study Commission – EuroMeSCo. Research, Dialogue, Advocacy.](#)

¹¹ [European Institute of the Mediterranean \(IEMed\).](#)

¹² [EUROMESCO CONSULTATION CIRCLES: EXPERT VOICES AND REFLECTIONS ON THE NEW PACT FOR THE MEDITERRANEAN. Report, April-June 2025.](#)

¹³ “L’Unione per il Mediterraneo è un’organizzazione intergovernativa che riunisce 43 paesi per promuovere il dialogo e la cooperazione nella regione euro-mediterranea”.

¹⁴ “La Fondazione Anna Lindh (ALF) è stata creata nel 2005 come organizzazione intergovernativa euro-mediterranea”.

¹⁵ EuroMeSCo report, *op. cit.*, nota 12.

l'approccio "a silos"¹⁶, richiedendo un maggiore allineamento tra le istituzioni dell'UE, gli Stati membri e i *partner* esecutivi attraverso il potenziamento dell'approccio "Team Europa"¹⁷. È stata inoltre ribadita la necessità di istituire un meccanismo di consulenza formale per la società civile (*Civil Society Advisory Mechanism*¹⁸) collegato alla *governance* del Patto, per garantire che l'implementazione delle politiche rifletta le realtà vissute sui territori.

La centralità strategica di questo nuovo assetto è testimoniata da una rilevante novità istituzionale all'interno della Commissione Europea: la creazione della [Direzione Generale per il Medio Oriente, il Nord Africa e il Golfo \(DG MENA\)](#) e l'istituzione della figura del [Commissario Europeo per il Mediterraneo](#), ruolo affidato a [Dubravka Šuica](#). Questa scelta evidenzia la volontà di Bruxelles di centralizzare e rendere più coesa l'azione politica nell'area, garantendo un ponte per il coordinamento delle politiche regionali e superando la frammentazione delle competenze che in passato ha limitato l'efficacia dell'azione esterna dell'Unione.

Un'ulteriore innovazione strutturale risiede nell'esplicita istituzionalizzazione della "cooperazione triangolare"¹⁹. Il Patto riconosce che le dinamiche del bacino mediterraneo non possono essere isolate dai più ampi equilibri macro-regionali; di conseguenza, il quadro strategico si apre a sinergie programmatiche con i Paesi del Golfo, l'Africa subsahariana (in particolare nazioni chiave come Mauritania e Senegal), i Balcani occidentali e la Turchia. L'inclusione di tali Paesi viene considerata essenziale per un duplice obiettivo: attrarre risorse finanziarie aggiuntive attraverso istituzioni multilaterali e fondi sovrani, nonché per gestire congiuntamente sfide geopolitiche, ambientali e di sicurezza, coerentemente a quanto previsto nella [Comunicazione congiunta per un partenariato strategico dell'UE con il Golfo](#)²⁰. L'adozione di un simile schema multipolare riflette la consapevolezza del ruolo del Mediterraneo quale spazio di convergenza tra i quadranti europeo, africano e asiatico; una condizione che eleva la connessione afro-mediterranea ad asse portante del nuovo ordine geopolitico.

Il Mediterraneo del XXI secolo, invero, è caratterizzato da una polarizzazione economica e demografica peculiare. Negli ultimi decenni, le economie della sponda settentrionale (Italia, Francia, Spagna, Grecia, Portogallo) hanno registrato una progressiva perdita di centralità, con una produttività stagnante e un peso demografico in rapida contrazione. Al contrario, i paesi della sponda meridionale e orientale hanno mostrato un maggiore dinamismo demografico, pur rimanendo ostacolati da fragilità

¹⁶ "In terms of recommendations, the group advocated for: i) Policy integration and coordination to avoid sectoral silos". EuroMeSCo report, *op. cit.*, p. 24.

¹⁷ "Adopt a Team Europe approach across board: align donors, and programmes across EU institutions, member states, and implementing partners. Team Europe has been cited in every sector and by all actors as a best practice to enlarge and replicate". EuroMeSCo report, *op. cit.* p. 11.

¹⁸ "Establish a formal Civil Society Advisory Mechanism linked to the Pact's governance. CSOs must be given structured channels to contribute to strategy, implementation, and oversight". EuroMeSCo report, *op. cit.*, p. 14.

¹⁹ "Il patto sosterrà l'ulteriore intensificazione della cooperazione triangolare, in particolare con i partner del Golfo". Patto per il Mediterraneo, *op. cit.*, p. 4. Nell'Agenda del 2021 si legge invece che "Dovrebbe essere vagliata ulteriormente la cooperazione a livello regionale e multilaterale, anche attraverso la cooperazione triangolare e sud-sud, poiché alcuni partner del Mediterraneo meridionale sono paesi di origine, transito e destinazione"; Agenda per il Mediterraneo, *op. cit.*, p. 20.

²⁰ COMUNICAZIONE CONGIUNTA AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO. Un partenariato strategico con il Golfo. JOIN(2022) 13 final.

istituzionali, scarsa diversificazione produttiva, debito pubblico elevato e un'incapacità cronica di assorbire la forza lavoro giovanile. L'asimmetria risultante genera flussi opposti di capitali, energia e persone che, in assenza di un quadro istituzionale solido, trasformano l'interdipendenza in vulnerabilità sistemica²¹.

In questo contesto, la “geoeconomia” è divenuta la nuova grammatica del potere mediterraneo. Porti, gasdotti, reti di telecomunicazione e rotte marittime hanno sostituito le tradizionali alleanze militari come principali vettori di influenza; l'inserimento di attori extra-regionali ha ulteriormente complicato il quadro. La Cina, attraverso la *Belt and Road Initiative* (BRI), ha promosso ingenti investimenti in porti e infrastrutture nel bacino, aggravando in alcuni casi gli squilibri commerciali e marginalizzando le economie più piccole. In risposta, seppur alcuni anni dopo, è emerso l'[IMEC \(India-Middle East-Europe Economic Corridor\)](#), un progetto infrastrutturale strategico supportato dal G20 che mira a collegare l'India all'Europa attraverso i Paesi del Golfo e il Mediterraneo. L'IMEC propone un modello che integra intelligenza artificiale, *blockchain* e sovranità digitale, offrendo ai porti mediterranei la possibilità di consolidarsi come *hub* logistici globali²².

Di fronte a questa frammentazione, i paesi del Mediterraneo si trovano nella posizione di poter agire come “connettori” o “mediatori” strategici nel commercio globale²³. Le politiche di *friendshoring* e *nearshoring* – adottate a seguito della pandemia da COVID-19 e allo scoppiare del conflitto russo-ucraino – stanno orientando l'Unione europea a riorganizzare le proprie catene del valore. I paesi nordafricani e mediorientali, fortemente integrati negli scambi con l'UE ma capaci di mantenere spazi di non-allineamento strategico, possono trarre vantaggio da questa riallocazione, a condizione che si realizzi una convergenza normativa e istituzionale. Proprio in questa cornice di opportunità geoeconomiche prende forma il Patto per il Mediterraneo.

3. *Analisi dei pilastri strutturali del Patto* – Come accennato, il Patto presenta una struttura operativa articolata su tre pilastri interconnessi, volti a gestire le urgenze del quadrante euro-mediterraneo in modo integrato, affrancandosi dalle rigidità delle logiche settoriali.

Il primo pilastro si concentra sulle persone; il titolo ne esplicita, sin dalla prima lettura, gli intenti: “Persone come forza trainante del cambiamento, delle connessioni e dell'innovazione”²⁴. Questo asse d'intervento è caratterizzato da molteplici interventi, mediante i quali l'Unione europea intende affrontare le divergenze demografiche precedentemente descritte. Essa, alle prese con un mercato del lavoro in contrazione, necessita – così come già emerso nell'Agenda del 2021²⁵ – di una stretta collaborazione

²¹ Sul tema, si veda CAPASSO, S., CANITANO, G., *Il Mediterraneo come laboratorio di geoeconomia e trasformazioni globali*, in CAPASSO, S., CANITANO, G. (a cura di). [Il Mediterraneo: laboratorio delle trasformazioni globali. Geoeconomia, connettività e nuove traiettorie di governance](#). Cnr Edizioni, Roma, 2026, pp. 9-13.

²² Al momento, l'IMEC è formalmente un *Memorandum of Understanding (MoU)* firmato durante il G20.

²³ Sul punto, si veda PROTA, F., FARINOLA, V. Mediterraneo come “mediatore”: il ruolo strategico dei paesi “centrali” nel commercio globale, in CAPASSO, S., CANITANO, G. (a cura di). [Il Mediterraneo: laboratorio delle trasformazioni globali. Geoeconomia, connettività e nuove traiettorie di governance](#). Cnr Edizioni, Roma, 2026, pp. 55-60.

²⁴ Patto per il Mediterraneo, *op. cit.*, p. 5 ss.

²⁵ Tale documento si articola in 5 “azioni”, la cui prima propone di intervenire per lo “sviluppo umano,

con le popolazioni giovani della sponda sud.

Sul tema, la maggiore novità introdotta – ragionevolmente destinata ad assumere una valenza storica per l'integrazione regionale – è la creazione di un'Università del Mediterraneo (*Mediterranean University Initiative*). La peculiarità risiede nell'aver concepito tale ente come un'infrastruttura accademica distribuita con *campus* in tutta la regione in questione, volta a promuovere la mobilità studentesca e allo sviluppo di programmi congiunti. L'iniziativa sfrutterà l'esperienza delle alleanze universitarie europee e integrerà, migliorandole e potenziandole, le capacità del programma Erasmus+ e delle reti di cooperazione accademica esistenti, promuovendo al contempo l'eccellenza nella ricerca e la convergenza dei *curricula*.

A supporto della diplomazia scientifica – intesa come pratica capace di mantenere il dialogo e costruire fiducia reciproca anche in contesti politicamente tesi – è prevista la creazione del Centro per la diplomazia scientifica del Mediterraneo, che formerà il personale diplomatico e tecnico nella negoziazione transfrontaliera e nell'elaborazione di politiche basate su dati scientifici.

Per colmare il persistente divario tra i sistemi educativi e le reali esigenze del mercato del lavoro, il Patto si impegna a potenziare i sistemi di istruzione e formazione, tecnica e professionale, (TVET) nei settori chiave come l'agricoltura innovativa, la transizione digitale e il turismo sostenibile. Un'innovazione degna di nota è l'istituzione del *MED Skill Tracker*, un portale dedicato alla documentazione, al tracciamento e alla certificazione delle competenze acquisite dai cittadini. Questo strumento faciliterà il riconoscimento reciproco delle qualifiche, abbattendo uno dei principali ostacoli alla mobilità lavorativa e supportando l'operatività dei “partenariati volti ad attirare talenti”²⁶. In tale prospettiva, anche il fenomeno migratorio cambia segno: cessa di essere considerato come una pura questione di ordine pubblico per diventare una leva strategica di “co-sviluppo”. Il fulcro del ragionamento è che il transito delle persone e l'attivismo delle diaspore non portano con sé solo benefici finanziari ma innescano una concreta mobilità dei saperi che arricchisce e innova i contesti di origine e di approdo.

In risposta alle raccomandazioni emerse dalle consultazioni di EuroMeSCo²⁷, il Patto istituzionalizza il coinvolgimento giovanile attraverso la creazione di un'Assemblea Parlamentare dei Giovani per il Mediterraneo (*Youth Parliamentary Assembly*). Questo organo permetterà ai giovani rappresentanti di contribuire direttamente alla formulazione delle politiche regionali. Inoltre, l'iniziativa Euromed per la cultura, lo sport e il turismo (il cui funzionamento avverrà anche attraverso piattaforme digitali come CulturIT) mira a mettere in rete gli operatori del settore per la tutela del patrimonio culturale, rendendo tali luoghi dei centri propulsori per il consolidamento delle reti relazionali locali. Rispetto all'impianto del 2021, emerge un chiaro riposizionamento strategico: il nuovo quadro

buongoverno e Stato di diritto”. Sotto il secondo punto, rubricato “giovani autonomi”, si legge che “Investire nei giovani e nei bambini dovrebbe essere al centro della nostra cooperazione. L'emancipazione, la partecipazione e il coinvolgimento dei giovani quali agenti di cambiamento sono fondamentali per realizzare le priorità dell'Agenda 2030”. Agenda per il Mediterraneo 2021, *op. cit.*, p. 6 ss.

²⁶ Patto per il Mediterraneo 2025, Pilastro I, “Colmare il divario di competenze e qualifiche nei mercati del lavoro”, p. 7.

²⁷ V. nota 12.

elegge il protagonismo giovanile ad effettiva leva del rinnovamento e della “responsabilizzazione”²⁸.

“Economie più forti, più sostenibili e integrate” è il titolo – nonché il *focus* – del secondo pilastro. Sebbene l’UE sia il principale *partner* commerciale della regione, le catene del valore rimangono spesso limitate all’esportazione di materie prime o a settori a basso valore aggiunto. Al fine di governare tale dinamica, il Patto si avvale dell’architettura finanziaria del [Global Gateway](#)²⁹ per mobilitare nuovi capitali e mitigare l’esposizione al rischio degli operatori privati, raccordandosi così con le direttrici del [Patto europeo per l’industria pulita](#)³⁰.

La geoeconomia dell’energia rappresenta il baricentro geopolitico del Mediterraneo³¹. Attualmente, il mix energetico del Nord Africa e del Medio Oriente è profondamente sbilanciato verso i combustibili fossili (petrolio e gas naturale dominano l’offerta energetica, con la produzione da fonti rinnovabili in aumento, ma in comparazione apparentemente ferma a frazioni marginali); una condizione che, pur assicurando un forte dividendo strategico nel presente, rischia di rendere l’intera area strutturalmente fragile di fronte all’avanzare della transizione energetica. D’altra parte, l’Europa stessa continua ad avanzare nella transizione ecologica, pur restando ancora fortemente dipendente dalle importazioni.

Per trasformare questa dipendenza asimmetrica in una *partnership* strategica, il Patto introduce l’iniziativa T-MED (*Trans-Mediterranean Renewable Energy and Clean Tech Initiative*)³². Attraverso l’istituzione di una piattaforma di investimento, l’UE mira ad accelerare la produzione di energie rinnovabili, l’implementazione dell’idrogeno verde e la costruzione di infrastrutture di rete transfrontaliere. Il T-MED mobilerà strumenti di finanza mista (*blended finance*) e fornirà garanzie per mitigare i rischi per gli investitori privati. Inoltre, la proposta intende favorire l’istituzione di una cornice regolatoria per accompagnare i *partner* del Sud Mediterraneo nelle riforme energetiche, ponendo le basi per attrarre investimenti e accedere ai fondi UE. Tale impostazione si rivela determinante al fine di scongiurare la frammentazione delle strategie energetiche, ponendo piuttosto le basi per un ecosistema produttivo capace di trainare lo sviluppo sostenibile della sponda sud.

In questo stesso solco si inserisce l’iniziativa StartUp4Med³³, di cui beneficerà l’ecosistema imprenditoriale, vitale per l’assorbimento della disoccupazione. Questo programma mira, infatti, a migliorare l’accesso ai capitali di rischio per le *start-up* e le

²⁸ In riferimento al Patto per il Mediterraneo 2025, Pilastro I, punto 1.3 “1.3 Responsabilizzare la società civile, i giovani e le comunità locali”, p. 9 ss.

²⁹ Comunicazione congiunta al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo, al Comitato delle regioni e alla Banca europea per gli investimenti. *Global Gateway*. JOIN(2021) 30 final.

³⁰ COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E AL COMITATO DELLE REGIONI. Il patto per l’industria pulita: una tabella di marcia comune: verso la competitività e la decarbonizzazione. COM(2025) 85 final.

³¹ Sul tema, si veda BOSCO, I., CANITANO, G. *La geoeconomia dell’energia nel Mediterraneo: tra sicurezza e cooperazione*, in CAPASSO, S., CANITANO, G. (a cura di). [Il Mediterraneo: laboratorio delle trasformazioni globali. Geoeconomia, connettività e nuove traiettorie di governance](#). Cnr Edizioni, Roma, 2026, pp. 17-26.

³² Patto per il Mediterraneo 2025, Pilastro II, punto 4. “Investire nelle energie rinnovabili e nelle tecnologie pulite”, p. 13 ss.

³³ Patto per il Mediterraneo 2025, Pilastro II, punto 2. “Sfruttare gli ecosistemi delle start-up”, p. 11 ss.

PMI, a semplificare gli oneri burocratici per i privati mediante il programma “*Open for Business*” e favorire l’emersione del tessuto micro-imprenditoriale attraverso uno snellimento burocratico affiancato ad un sistema di tutele dirette.

Sul fronte della transizione tecnologica, l’interconnessione degli ecosistemi digitali euro-mediterranei si impone come un passaggio ineludibile per sostenere la competitività regionale, tutelando al contempo la sovranità informativa e i diritti fondamentali. Il Piano, a tal riguardo, propone anzitutto un solido potenziamento infrastrutturale: l’obiettivo è ramificare reti di connettività ad alta sicurezza attraverso l’estensione di dorsali sottomarine (quali i sistemi Medusa e Blue-Raman, predisposti per raccordarsi ai più ampi snodi intercontinentali come l’IMEC) e l’adozione di architetture 5G affidabili. Altro interesse risiede nella semplificazione dell’interoperabilità amministrativa transfrontaliera e nella valorizzazione del libero accesso al patrimonio informativo europeo (inclusi i rilievi del [programma Copernicus](#)³⁴), prevedendo un congiunto rafforzamento sistemico delle difese cibernetiche. Infine, il documento delinea la costruzione di un ecosistema regionale dedicato all’Intelligenza Artificiale: ricalcando il modello dei centri di competenza europei, la strategia si propone di istituire degli snodi di innovazione che aiutino atenei e piccole imprese a tradurre le soluzioni basate sull’IA in strumenti operativi per ambiti primari, come la sanità e l’agricoltura.

L’imperativo della sostenibilità viene variamente declinato nei punti successivi del secondo pilastro. Anzitutto, promuovendo una transizione ecologica congiunta che vincola la tutela ambientale a uno sviluppo economico al riparo dalle vulnerabilità climatiche. A tale visione si salda un ripensamento profondo dell’economia marittima, orientata a preservare gli ecosistemi e a razionalizzare la *governance* ittica mediante la *blue economy*. Infine, il Piano intende dare impulso al riassetto della connettività, proponendo un’accelerazione alla riconversione delle rotte navali e aeree tramite l’impiego di combustibili a basse emissioni, ancorando le reti di trasporto ai parametri dettati dai recenti quadri normativi europei.

Il terzo pilastro presidia le dimensioni più politicamente sensibili del partenariato, vale a dire “Sicurezza, preparazione e gestione della migrazione”. Sebbene tali tematiche³⁵ siano state attenzionate anche nell’Agenda del 2021, il Patto si innesta su uno scacchiere regionale le cui coordinate geopolitiche e geoeconomiche hanno subito una rapida riconfigurazione negli anni immediatamente precedenti la sua stesura. Di fronte a crisi sistemiche – come il prolungato conflitto a Gaza e la devastante guerra civile in Sudan, che hanno evidenziato i limiti della diplomazia transazionale e la necessità di affrontare le cause profonde dell’instabilità – il Patto promuove una riconcettualizzazione della sicurezza.

A livello istituzionale, viene proposta la costituzione della *EU-MED Peace and Security Initiative*, un *forum* regionale progettato per fornire una piattaforma informale di coordinamento su questioni di interesse comune. Gli elementi di maggiore caratura strategica si declinano in un perimetro d’azione molto netto: l’integrazione dei *partner*

³⁴ “Copernicus, precedentemente noto come GMES (*Global Monitoring for Environment and Security*), è il programma di osservazione della Terra dell’Unione Europea”.

³⁵ Agenda per il Mediterraneo 2021, punto 3, “pace e sicurezza”; punto 4, “migrazione e mobilità”, p. 13 ss.

nelle missioni PSDC, il consolidamento delle difese in raccordo con la NATO e lo [Strumento Europeo per la Pace \(EPF\)](#)³⁶, l'avvio di mirate attività di formazione istituzionale, nonché il potenziamento dell'*intelligence open-source* per arginare le ingerenze e la disinformazione straniera. Operativamente, l'iniziativa MED-OP intensificherà la cooperazione tra forze dell'ordine e autorità giudiziarie per combattere il crimine organizzato e il traffico di esseri umani, con il coinvolgimento di agenzie come [Europol](#)³⁷. Peculiare è l'attenzione dedicata alla "preparazione alle catastrofi nel Mediterraneo"³⁸. Attraverso l'espansione della cooperazione nel meccanismo di protezione civile, avvalendosi anche degli esistenti programmi di cooperazione [Interreg](#)³⁹, il Patto istituisce un nuovo *hub* antincendio europeo con sede a Cipro e incoraggia lo sviluppo di sistemi di allarme precoce sfruttando i dati del programma satellitare [Copernicus](#)⁴⁰.

Sulla questione migratoria, il Patto si allinea a quanto disposto nel [Patto sulla Migrazione e l'Asilo dell'UE](#)⁴¹. Si adotta un approccio sistemico definito c.d. "*whole-of-route*" (lungo l'intero tragitto migratorio), che cerca un equilibrio tra le esigenze di sicurezza dei confini e la necessità di gestire i flussi in modo ordinato. Le misure includono il rafforzamento della gestione integrata delle frontiere, l'intensificazione dei rimpatri volontari in condizioni dignitose, la cooperazione sulle riammissioni e lo sviluppo di percorsi sicuri e legali (come i summenzionati Partenariati per i talenti). L'obiettivo di fondo risiede nella volontà di sottrarre le migrazioni alla costante emergenzialista, inserendole in una logica di pianificazione demografica e di co-sviluppo.

4. *Implementazione operativa: il [primo Piano d'azione del Patto per il Mediterraneo](#)* – La transizione dalle dichiarazioni di principio all'operatività si è concretizzata il 17 aprile 2026, quando la Commissione europea ha presentato ai rappresentanti degli Stati membri e dei Paesi del Mediterraneo meridionale il primo Piano d'azione per il Mediterraneo. Esso, strutturato per essere avviato entro la fine del 2026, estrae e rende operative 21 iniziative prioritarie dalle oltre 100 proposte emerse durante il lungo processo di consultazione.

Il Piano d'Azione si configura come uno strumento tecnico-operativo flessibile, coerentemente progettato per adattarsi rapidamente alle evoluzioni di un contesto geopolitico instabile. Per garantire tale livello di reattività, esso prevede aggiornamenti semestrali, sincronizzati con i cicli di programmazione della Commissione europea e con le riunioni del Gruppo Congiunto ad Alto Livello. Una seconda versione del documento è già formalmente programmata per il prossimo autunno.

Per assicurare totale trasparenza e favorire il coinvolgimento continuo degli *stakeholder* (imprese, ONG, ricercatori), conformemente a quanto previsto nel Patto, la

³⁶ *European Peace Facility*.

³⁷ Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione nell'attività di contrasto.

³⁸ Patto per il Mediterraneo 2025, pilastro III, punto 2, "Aumentare la preparazione regionale", p. 21 ss.

³⁹ REGOLAMENTO (UE) 2021/1059 DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO, del 24 giugno 2021, su disposizioni speciali per l'obiettivo "Cooperazione territoriale europea" (Interreg) sostenuto dal Fondo europeo di sviluppo regionale e da strumenti di finanziamento per l'azione esterna.

⁴⁰ V. nota 34.

⁴¹ COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E AL COMITATO DELLE REGIONI. Piano di attuazione comune del patto sulla migrazione e l'asilo. COM(2024) 251 final.

Commissione ha predisposto una [pagina web interattiva](#). Questa piattaforma consentirà di esplorare i progetti per Paese e per settore, monitorando i progressi, le scadenze e l'impatto tangibile degli investimenti sul territorio.

Un aspetto dirimente per l'effettiva ed efficace applicazione del Patto riguarda le dotazioni finanziarie. Il Piano d'Azione non istituisce *ex novo* un fondo dedicato, ma si affida a un'ottimizzazione e a un'integrazione degli strumenti esistenti secondo l'approccio "Team Europa". Il principale veicolo di finanziamento dell'Unione rimane, pertanto, lo [Strumento di vicinato, cooperazione allo sviluppo e cooperazione internazionale \(NDICI-Europa Globale\)](#)⁴².

5. *Considerazioni conclusive* – Il Patto per il Mediterraneo, unitamente alla sua declinazione operativa delineata nel Piano d'azione del 2026, segna il più incisivo ripensamento dell'azione esterna UE verso la sponda Sud dai tempi del processo di Barcellona. Come emerge da una prima analisi dei testi istituzionali e del dibattito accademico, l'Unione, tutt'altro che limitandosi a un semplice aggiornamento delle direttrici politiche, ha voluto imprimere una discontinuità sia nel metodo che nell'orizzonte strategico.

Tre elementi distintivi caratterizzano questa nuova visione. In primo luogo, la valorizzazione di un modello di co-sviluppo orizzontale: la centralità attribuita alle consultazioni preliminari (EuroMeSCo, UpM) e l'inclusione attiva, sia dei giovani (mediante l'Assemblea Parlamentare dei Giovani per il Mediterraneo) che delle istituzioni locali, testimoniano la volontà di costruire una responsabilizzazione condivisa, essenziale per garantire la legittimità e l'efficacia delle riforme sul campo.

Un ulteriore elemento di rottura risiede nella rilevanza assegnata alla geoeconomia, assunta a vero e proprio architrave della stabilità regionale. Interventi come la ramificazione delle dorsali digitali e l'interconnessione dei mercati energetici (*in primis* tramite l'iniziativa T-MED) superano, di fatto, la mera logica ambientale o tecnologica, rispondendo piuttosto all'urgenza geopolitica ben definita di blindare le catene di approvvigionamento europee e sottrarre lo spazio mediterraneo all'orbita di potenze rivali. In aderenza a questa impostazione, anche la questione demografica viene riletta in una prospettiva di utilità condivisa: la spinta verso la mobilità accademica e l'adozione del MED Skill Tracker dimostrano l'intento di trasformare la gestione dei flussi in una leva strategica per l'attrazione e la circolazione dei talenti.

Con altrettanta incisività, l'inclusione di meccanismi di "cooperazione triangolare" rivolti al Golfo e all'Africa sub-sahariana restituisce l'immagine di un quadrante mediterraneo strutturalmente interconnesso. La necessità di ancorare le manovre di investimento a un dialogo costante con attori esterni nasce da una constatazione fattuale: le attuali crisi possiedono una forza espansiva capace di oltrepassare i confini regionali. Di conseguenza, l'inserimento in una cornice multilaterale allargata si impone come l'unica via percorribile per ammortizzare i contraccolpi geopolitici innescati dai recenti

⁴² REGOLAMENTO (UE) 2021/947 DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO, del 9 giugno 2021, che istituisce lo strumento di vicinato, cooperazione allo sviluppo e cooperazione internazionale – Europa globale, che modifica e abroga la decisione n. 466/2014/UE e abroga il regolamento (UE) 2017/1601 e il regolamento (CE, Euratom) n. 480/2009 del Consiglio.

conflitti globali.

L'impalcatura del Patto comprova una rinnovata maturità strategica europea, ma la sua tenuta dovrà misurarsi con la volubilità del contesto: le misure delineate, per quanto ingegnose, andranno infatti a innestarsi su un quadrante storicamente segnato da instabilità endemiche, ove ipotizzare un'inversione di rotta rapida e lineare risulta irrealistico. La sfida per l'Unione risiederà sia in un coerente aggiornamento dei programmi, sia soprattutto nella capacità di bilanciare sul campo le urgenze securitarie con l'integrazione dei mercati, senza cedere alla logica dell'emergenza. La trasformazione del bacino in un autentico spazio di coesione passerà, in definitiva, per l'esercizio di una paziente diplomazia regionale: un percorso che imporrà a entrambe le sponde di metabolizzare le fisiologiche lentezze di un riassetto privo di scorciatoie.

Giugno 2026



SIOI
UNA Italy

OSSERVATORIO

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

La Comunità politica europea come “spazio di buon vicinato”: da De Gasperi al vertice di Erevan

Raffaella De Vito

Dottoressa in Giurisprudenza – Università degli Studi del Sannio

1. *Introduzione* – «Per la prima volta a memoria d'uomo, siamo davvero soli insieme. L'Europa sta rispondendo a questa nuova realtà. Ma sta rispondendo all'interno di un sistema che non era stato concepito per sfide di questa portata»¹. Serve di più.

Se Mario Draghi, pronunciando queste parole, ha concluso affermando la necessità di un “federalismo pragmatico”² tra i ventisette Stati membri dell'Unione europea, è evidente che, anche per ciò che riguarda gli affari esterni dell'Unione e i suoi rapporti con gli altri Stati del continente europeo, è oggi necessario trovare nuovi strumenti.

La rapida evoluzione del contesto geopolitico e il necessario rigore caratterizzante la procedura di adesione all'Unione europea ex [art. 49 TUE](#), funzionale ad assicurare l'allargamento della stessa soltanto agli Stati europei che rispettino e si impegnino a promuovere i suoi valori fondanti, hanno imposto la necessità di ripensare l'organizzazione politica, la geografia e l'architettura del continente europeo – ben più ampio della sola Unione –, in un momento in cui essa non può essere considerata l'unica soluzione perseguibile. Un possibile compromesso, che risulti più agevole rispetto alla strada dell'adesione ma comunque in grado di consentire un dialogo tra le nazioni europee democratiche e di creare un nuovo spazio di cooperazione – tra le altre cose – politica, economica, energetica e di sicurezza, è stato prospettato il 9 maggio 2022, in occasione della Conferenza sul futuro dell'Europa, nel [discorso tenuto dal Presidente della Repubblica francese](#) e, all'epoca, Presidente di turno del Consiglio dell'Unione europea in risposta all'invasione russa dell'Ucraina³.

Tale compromesso risiede nella creazione di una Comunità Politica Europea (CPE). Trattasi di un forum puramente informale, privo di segretariato o di bilancio, che si riunisce due volte all'anno, ospitato, alternandosi, da uno Stato membro dell'Unione europea e da uno Stato non membro. Così, sino ad oggi, si sono tenuti otto vertici:

¹ Mario Draghi, Intervento in occasione del conferimento del Premio internazionale Carlo Magno, 14 maggio 2026, Aquisgrana.

² Sul tema, v. T. E. FROSINI, *È arrivato il momento della Costituzione europea: se non ora quando?*, in *federalismi.it*, 25 febbraio 2026; F. BALAGUER CALLEJÓN, *Una nuova architettura politica per l'Europa. Il federalismo pragmatico di Draghi nel corso della storia*, ibid., 25 marzo 2026; A. PATRONI GRIFFI, *Dal “federalismo pragmatico” alla “sovranità condivisa”: alcune riflessioni su forma e contenuti costituzionali, questione sociale e sfida digitale nell'Unione europea*, ibid., 1° aprile 2026.

³ Discorso tenuto a Strasburgo dal Presidente francese Emmanuel Macron (9 maggio 2022): «Comment organiser l'Europe d'un point de vue politique et plus large que l'Union européenne? C'est notre obligation historique que d'y répondre aujourd'hui et de créer ce que je qualifierai aujourd'hui devant vous «une communauté politique européenne». Cette organisation européenne nouvelle permettrait aux nations européennes démocratiques adhérant à notre socle de valeurs de trouver un nouvel espace de coopération politique, de sécurité, de coopération en matière énergétique, de transport, d'investissements, d'infrastructures, de circulation des personnes et en particulier de nos jeunes».

l'ultimo, il 4 maggio 2026 a Erevan, in Armenia⁴.

Pur avendo visto la luce solo in seguito al suddetto impulso del Presidente francese, il progetto di una Comunità politica europea risale quantomeno alla metà del secolo scorso.

2. *Dalle origini dell'idea di una Comunità politica europea alla proposta attuale* – Quella della originaria Comunità politica europea fu innanzitutto un'iniziativa di stampo federalista auspicata e promossa dal Presidente del Consiglio italiano Alcide De Gasperi e da Altiero Spinelli che, pur essendone forti sostenitori, ritenevano inconcepibile la costituzione di un esercito comune in assenza di un governo sovranazionale europeo⁵. Da qui, la necessità di associare la nascita della Comunità europea di difesa (CED) alla creazione della suddetta Comunità politica europea. Su domanda del governo italiano, nel Trattato istitutivo della Comunità europea di difesa, fu inserito l'articolo 38, che conferiva ad una Assemblea *ad hoc* un mandato costituente, ovvero il compito di redigere un progetto di trattato istitutivo della Comunità politica europea, la cui struttura istituzionale avrebbe dovuto prevedere un sistema parlamentare bicamerale, un Consiglio europeo – titolare del potere esecutivo –, un Consiglio dei Ministri nazionali, una Corte di Giustizia e un Consiglio economico e sociale⁶. Tale previsione ha unito, in maniera indissolubile, il destino della Comunità politica europea a quello della Comunità europea di difesa⁷, il cui progetto, come è noto, fallì a causa della mancata ratifica da parte della Francia, alquanto reticente nel cedere la propria sovranità in materia.

Se il programma federalista di De Gasperi è ancora lontano dal trovare compimento, la Comunità politica europea attuale, così come promossa dal Presidente francese, riprende i tratti di quella proposta dal suo predecessore, il Presidente François Mitterrand. Quest'ultimo, ravvisando un vero e proprio pericolo nell'attendere troppo a lungo per una possibile adesione dei Paesi dell'Europa centrale e orientale all'Unione europea, prospettava la creazione di una grande confederazione europea, “*au vrai sens du terme*”, volta a garantire gli scambi, la pace e la sicurezza⁸.

Si tratta, in sostanza, degli stessi temi che si stanno ponendo negli ultimi anni.

⁴ Il primo vertice è stato ospitato a Praga, in Repubblica Ceca, il 6 ottobre 2022; il secondo a Chişinău il 1° giugno 2023; il terzo a Granada il 5 ottobre 2023; il quarto a Oxford, il 18 luglio 2024; il quinto a Budapest il 7 novembre 2024; il sesto a Tirana il 16 maggio 2025; il settimo a Copenhagen, il 2 ottobre 2025.

⁵ «È l'imperativo categorico che bisogna fare l'Europa per assicurare la nostra pace, il nostro progresso e la nostra giustizia sociale che deve innanzitutto servirci di guida. Ed ecco la ragione per cui, come ho già detto, la Comunità di Difesa deve essere il nucleo centrale intorno a cui devono sorgere e svilupparsi gli altri legami federali o confederali che si stabiliranno tra gli stati nazionali, questi restando sempre dei corpi animati da una vitalità propria e originale, di una vitalità che sarà trasmessa soltanto in parte a un'Amministrazione centrale comune ed elastica», Dichiarazioni di De Gasperi all'Assemblea del Consiglio d'Europa, Archivi Storici dell'Unione Europea, ASUE – Fondazione Alcide De Gasperi.

⁶ B. OLIVI, R. SANTANIELLO, *Storia dell'integrazione europea. Dalla Guerra fredda ai giorni nostri*, Il Mulino, 2015, p. 27.

⁷ Lo stesso A. SPINELLI, *Rapporto politico al V Congresso del MFE*, in *Europa Federata*, 5 (1952), n. 1, riteneva problematico che la messa in moto della procedura costituzionale fosse subordinata alla ratifica della CED.

⁸ Discorso di fine anno del Presidente François Mitterrand, trasmesso il 31 dicembre 1989: «À partir des accords d'Helsinki, je compte voir naître dans les années 90 une confédération européenne au vrai sens du terme, qui associera tous les États de notre continent dans une organisation commune et permanente d'échanges, de paix et de sécurité».

Così, riprendendo per certi versi l'idea del suo predecessore, l'attuale Presidente francese ha lanciato la proposta in questione pensando a uno strumento funzionale alla promozione del dialogo e della cooperazione tra i Paesi del continente europeo e al rafforzamento dell'unità e della stabilità. Si tratta di uno strumento di integrazione privo di implicazioni sulla procedura di adesione all'Unione, la cui rigidità – seppur in modo imperfetto⁹ – opera come una sorta di filtro valoriale, volto ad evitare che l'ingresso nell'Unione di Stati che non ne condividono pienamente i valori fondanti ([art. 2 TUE](#)) possa comprometterne la coesione interna.

Tale iniziativa diplomatica, pur essendo attualmente uno strumento di dialogo puramente informale e, quindi, privo di vincoli, si inserisce nel quadro delle previsioni dell'[art. 8 TUE](#), essendo evidente la volontà di creare, attraverso la Comunità politica europea, “uno spazio di prosperità e buon vicinato fondato sui valori dell'Unione e caratterizzato da relazioni strette e pacifiche basate sulla cooperazione”, tra i Paesi del continente europeo, anche attraverso la conclusione di “accordi specifici con i paesi interessati” che “possono comportare diritti e obblighi reciproci, e la possibilità di condurre azioni in comune”.

Inoltre, se opportunamente utilizzata come strumento di dialogo, i risultati ottenuti in seno ai vertici della Comunità politica europea sarebbero in grado di tracciare più marcatamente, rendendola maggiormente efficace, l'azione esterna dell'Unione, in coerenza con i principi e gli obiettivi della quale sono condotte la [politica commerciale comune](#), la [politica nel settore della cooperazione allo sviluppo](#), la [cooperazione economica, finanziaria e tecnica con i paesi terzi](#), le [azioni nel settore dell'aiuto umanitario](#).

3. *“Costruire il futuro: unità e stabilità in Europa”: l'ottavo vertice di Erevan*

– Il 4 maggio del 2026 si è tenuto l'ottavo vertice della Comunità politica europea, ospitato a Erevan, in Armenia. Hanno preso parte ad esso più di 40 capi di Stato o di governo e i temi di discussione sono stati: la democrazia, la pace, la sicurezza e la crisi energetica. In una, seppur rapida, analisi dei risultati prodotti, occorre tenere in considerazione il momento storico in cui il Presidente francese ha lanciato il progetto di una Comunità politica europea, ossia all'indomani dell'invasione russa dell'Ucraina e della crisi energetica che ne è derivata.

Sono considerate determinanti dell'importanza di quest'ultimo vertice [tre motivazioni](#). Innanzitutto, si è trattato del primo vertice della Comunità politica europea tenutosi nel Caucaso meridionale. Ciò – che costituisce la seconda motivazione – è stato reso possibile dal clima di distensione regionale favorito dall'accordo tra Armenia e Azerbaigian, raggiunto anche grazie ai precedenti vertici della Comunità politica europea

⁹ Si pensi al caso dell'Ungheria, in relazione alla tutela di diritti fondamentali, come la libertà di stampa, la tutela delle minoranze religiose e l'indipendenza della magistratura, e al caso della Polonia, in relazione alla violazione del principio dello Stato di diritto. Sul tema, v. B. NASCIBENE, *Lo Stato di diritto e la violazione grave degli obblighi posti dal Trattato UE*, in *Eurojus*, 2017; L. S. ROSSI, *Il valore giuridico dei valori. L'Articolo 2 TUE: relazioni con altre disposizioni del diritto primario dell'UE e rimedi giurisdizionali*, in *Federalismi.it*, 2020.

organizzati dall'allora Presidente del Consiglio europeo, Charles Michel. Infine, ha partecipato al vertice, in qualità di ospite, un Paese non europeo, il Canada: circostanza mai verificatasi in precedenza.

Vale la pena soffermarsi innanzitutto sul Paese che ha deciso di ospitare il vertice. L'Armenia, dopo decenni di appartenenza all'URSS e, successivamente, all'area di influenza della Russia, ha deciso di avviare una politica estera di "diversificazione", arrivando all'approvazione di una legge per formalizzare l'intenzione di presentare domanda di adesione all'Unione europea.

Ciò è avvenuto all'esito di un lungo periodo storico che ha visto la contrapposizione tra Armenia e Azerbaigian e che negli incontri a margine del primo vertice, tenutosi a Praga nel 2022, ha iniziato a trovare una sua composizione.

In tale occasione, questi due Stati hanno riaffermato la loro adesione alla Carta delle Nazioni Unite e alla dichiarazione di Alma-Ata del 1991¹⁰, in cui riconoscevano l'integrità territoriale e la sovranità reciproche, e hanno inoltre convenuto, in linea di principio, lo [schieramento di una missione civile dell'Unione in ambito PSDC](#) (Politica di Sicurezza e di Difesa Comune), al fine di contribuire al ripristino della pace e della sicurezza nella zona, al rafforzamento della fiducia e alla delimitazione della frontiera internazionale tra i due Stati¹¹.

La piattaforma di dialogo rappresentata dalla Comunità politica europea si è configurata, quindi, quale concreta possibilità di consolidare anche le relazioni bilaterali tra i Paesi che vi partecipano. Ha fatto seguito, infatti, al vertice di Erevan, il [primo vertice tra l'Unione europea e l'Armenia](#), che ha avuto ad oggetto connettività, energia, trasporti e cooperazione digitale e all'esito del quale l'Unione europea si è detta pronta a sostenere la sovranità, la resilienza e il programma di riforme dello Stato caucasico.

Sulla partecipazione, per la prima volta, anche se in qualità di ospite, di un Paese extra europeo al vertice della Comunità politica europea, occorre rammentare che da sempre l'Unione europea rappresenta un partner strategico per il Canada e la loro collaborazione in settori come quello della politica estera, la pace e la sicurezza internazionali è stata favorita, già a partire dal 2016, dal [Canada-EU Strategic Partnership Agreement](#) (SPA) e dal [Canada-EU Comprehensive Economic and Trade Agreement](#) (CETA).

I tentativi di riposizionamento geopolitico del Canada nel continente europeo non sono estemporanei ma rappresentano il risultato naturale di un percorso di cooperazione già avviato con l'Unione europea e di un clima di pressione derivante dalle tensioni con gli Stati Uniti, che l'hanno condotto a ricercare nuovi punti di riferimento. Così, soprattutto dopo le minacce di annessione come cinquantunesimo Stato, anche il Canada

¹⁰ M. TEODOLI, CSI, in *Enciclopedia Italiana – VI Appendice (2000)*, Treccani: «Con l'accordo di Minsk (8 dicembre 1991) tra Russia, Bielorussia e Ucraina, e con la Dichiarazione firmata ad Alma Ata (21 dicembre 1991) da Armenia, Azerbaigian, Bielorussia, Kazakistan, Kirghizistan, Moldavia, Russia, Tagikistan, Turkmenistan, Ucraina, Uzbekistan (la Georgia aderì nel dicembre 1993), gli Stati contraenti decretarono lo scioglimento dell'URSS, dando vita a un organismo di cooperazione tra Stati sovrani».

¹¹ Decisione (PESC) 2022/1970 del Consiglio, del 17 ottobre 2022, che modifica la decisione 2010/452/PESC sulla missione di vigilanza dell'Unione europea in Georgia, EUMM Georgia.

ha avviato un processo di “diversificazione” delle relazioni con altri Paesi, avvicinandosi in particolare all’Unione europea¹².

Del nuovo orientamento internazionale del Canada, è emblematico il [discorso pronunciato al Forum economico mondiale di Davos dal suo Primo ministro](#), che ha condotto un’aspra critica contro la politica delle “grandi potenze”, che ad oggi agiscono totalmente libere da qualsiasi vincolo, e ha affermato il potenziale ruolo delle “medie potenze”, che sono chiamate a essere, al tempo stesso, “guidat[e] da principi e pragmatic[he]” e a dialogare per costruire un nuovo ordine che incarni valori condivisi, come il rispetto dei diritti umani, lo sviluppo sostenibile, la solidarietà, la sovranità e l’integrità territoriale degli Stati. Questo discorso fa da eco a [quello pronunciato dal Presidente finlandese](#) e, in particolare, al concetto di “realismo basato su valori”, concepito con l’obiettivo di trovare un “equilibrio tra valori e interessi in modo da dare priorità ai principi, ma riconoscendo i limiti del potere di uno Stato quando sono in gioco gli interessi della pace, della stabilità e della sicurezza”, che l’Occidente sarebbe chiamato ad abbracciare.

4. *Conclusioni* – L’ultimo vertice è già in grado di far emergere i punti di forza e di debolezza di questa iniziativa diplomatica e la sua capacità di incidere, con più o meno vigore, sugli attuali equilibri geopolitici.

La natura di strumento – quantomeno per ora – puramente informale, costituisce al contempo un punto di forza e di debolezza: da un lato, infatti, favorisce il dialogo tra Paesi che diversamente dialogherebbero con maggiore difficoltà, dall’altro, non produce obblighi vincolanti per chi vi prende parte. Anche se quest’ultimo aspetto, sotto una diversa prospettiva, potrebbe comunque costituire un incentivo alla partecipazione.

Pertanto, più che concludersi, di per sé, con delle decisioni immediate, la Comunità politica europea rappresenta sicuramente un luogo strategico per favorire il dialogo tra i Paesi del continente europeo, inteso come tale dal punto di vista territoriale ma anche valoriale.

Dato che sta muovendo soltanto ora i suoi primi passi, per di più in un contesto geopolitico – come già accennato – particolarmente complesso, sarà possibile apprezzarne a pieno la capacità di agire sulle relazioni internazionali della regione europea soltanto nel corso del tempo.

In ogni caso, quanto accaduto durante l’ultimo vertice ci permette di rilevare i risultati concreti e incrementali che tale iniziativa diplomatica consente di ottenere, nonché di mettere in evidenza, già a partire da questo momento, alcuni elementi di potenzialità.

Innanzitutto, muovendo passi in avanti rispetto al primo vertice del 2022, la Comunità politica europea, come anticipato, ha dato prova della capacità di attrarre a sé

¹² Prime Minister Carney strengthens trade and security partnerships with European nations. May 4, 2026. Yerevan, Armenia. Disponibile al link: <https://www.pm.gc.ca/en/news/news-releases/2026/05/04/prime-minister-carney-strengthens-trade-and-security-partnerships> .

anche Paesi storicamente vicini alla Russia, come l'Armenia, che ha avviato anche un processo di avvicinamento all'Unione europea, e agli Stati Uniti, come il Canada, definito dal suo stesso premier come “il più europeo tra i Paesi non europei”, dato il triplice allineamento di storia, valori e fiducia.

Inoltre, nonostante il carattere informale, le interlocuzioni in seno ai vertici della Comunità politica europea consentono di gettare le basi per accordi che potranno successivamente essere conclusi in separata sede, anche grazie agli incontri bilaterali che normalmente seguono i vertici.

Le potenzialità di uno strumento relativamente giovane di incidere sugli equilibri geopolitici possono essere sicuramente desunte dalle reazioni di chi dai dialoghi o dagli accordi da esso favoriti potrebbe subire un pregiudizio o, più semplicemente, si sente in qualche modo minacciato.

Sotto questa prospettiva, rileva sicuramente l'atteggiamento assunto dalla Russia.

Già dal primo vertice di Praga, essa guardava negativamente agli sforzi dell'Unione per il mantenimento della pace tra Armenia e Azerbaigian, considerandoli come un tentativo per sottrarle il suo “naturale” ruolo di moderatore. Successivamente, l'avvicinamento dell'Armenia all'Unione europea ha portato la Russia a dare quello che, con il senno di poi, potrebbe essere definito un morbido *aut aut*, sottolineando come “dovrebbe essere ovvio e onestamente dichiarato in anticipo che l'adesione a un'unione doganale sia con l'UE che con l'Unione economica eurasiatica¹³ è impossibile”¹⁴. [Tale constatazione](#) è sicuramente meno perentoria dell'avvertimento che ha seguito l'ultimo vertice della CPE e il successivo vertice UE-Armenia, con cui l'Armenia è stata invitata a indire un referendum sul proprio rapporto con l'Unione europea e con la Russia, al fine di scegliere definitivamente da che parte stare e lasciando intendere che l'avvicinamento alla prima potrebbe avere le medesime conseguenze del precedente ucraino.

Al di là dell'auspicato – dal Prof. Draghi – “federalismo pragmatico”, la formalizzazione e l'istituzionalizzazione della Comunità politica europea non appare – almeno per il momento – la scelta più appropriata.

Innanzitutto, essa potrebbe lasciar pensare a un'alternativa, offerta ai Paesi che hanno presentato domanda di adesione all'Unione europea, rispetto all'ingresso in quest'ultima. Ciò potrebbe determinare un significativo rallentamento o, addirittura, una sospensione delle loro procedure di adesione. Il timore di ciò potrebbe, specularmente, disincentivare la loro partecipazione ai vertici, pregiudicando le potenzialità di cooperazione e di dialogo dello strumento e, quindi, il successo in termini di risultati raggiungibili.

In virtù di ciò, ad oggi la Comunità politica europea non sostituisce in alcun modo l'allargamento. Piuttosto, essa rappresenta uno spazio di cooperazione politica tra i Paesi

¹³ L'Armenia fa parte dell'Unione Economica Eurasiatica (EAEU), organizzazione internazionale per l'integrazione economica regionale di cui fanno parte anche la Bielorussia, il Kazakistan, il Kirghizistan e la Federazione Russa.

¹⁴ Press releases, Nikol Pashinyan and Vladimir Putin meet, 01.04.2026. Disponibile al link: <https://www.primeminister.am/en/press-release/item/2026/04/01/Nikol-Pashinyan-Vladimir-Putin/>.

del continente europeo, che condividono i medesimi valori, distinta dall'Unione europea intesa come organizzazione sovranazionale. In virtù di questa separazione, l'adesione alla Comunità politica europea non pregiudica in alcun modo le future adesioni all'Unione e non è preclusa a chi ha esercitato il diritto di recesso ex [art. 50 TUE](#): infatti, il Regno Unito ha partecipato a tutti i vertici organizzati dal 2022 ad oggi e ha ospitato quello del luglio 2024.

Peraltro, oltre a porsi il rischio di duplicazione o di sovrapposizione alle istituzioni già esistenti, verrebbe tradito il disegno originario relativo alla creazione di un semplice spazio di cooperazione e di dialogo. Sotto questo profilo occorre sottolineare che l'attribuzione di un carattere eccessivamente formale o istituzionale, qualora dovesse comportare l'assunzione di veri e propri obblighi per i Paesi che decidono di parteciparvi, renderebbe la Comunità politica europea qualcosa di più vincolante rispetto a un semplice forum informale o a un semplice spazio di dialogo. Qualora si dovesse decidere di percorrere tale strada, una possibile conseguenza - non auspicabile - sarebbe la disincentivazione alla partecipazione di Paesi che, seppur in contrasto tra loro, potrebbero intanto essere disposti semplicemente a dialogare, senza, da un lato, escludere la possibilità di trovare una soluzione ai loro contrasti, e senza, dall'altro lato, essere vincolati, in qualche modo, ad accettare qualunque soluzione prospettata.

D'altronde, l'informalità non costituisce necessariamente un difetto da correggere. Piuttosto, l'assenza di vincoli formali costituisce l'elemento che consente di creare quello spazio di buon vicinato a cui l'[art. 8 TUE](#) fa riferimento. Diversamente, come anticipato, sarebbe difficile pensare che Paesi che si trovano su posizioni geopolitiche diverse, come l'Armenia e l'Azerbaijan durante il primo vertice di Praga, possano accettare di dialogare tra loro in un contesto maggiormente formale e vincolante.

È, in definitiva, proprio tale carattere informale che dovrebbe essere preservato, realizzando quella "terza via" che consente di trovare un luogo di dialogo e di cooperazione che va al di là della sola Unione europea. In tal modo sarebbero coinvolti i Paesi del continente europeo che ne condividono i valori, senza comunque rinunciare alle necessarie rigidità connesse alla procedura di adesione, e sarebbe possibile seguire attivamente l'evoluzione del contesto geopolitico, in un momento in cui "ogni dipendenza strategica deve essere riesaminata"¹⁵.

Giugno 2026

¹⁵ Mario Draghi, cit.



SIOI

UNA Italy

OSSERVATORIO

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

Riflessioni sulla sicurezza in Colombia a margine del Rapporto del Segretario generale delle Nazioni Unite sull'attuazione dell'Accordo finale di pace del 2016

Enzo Campagna

Dottorando in Diritto Pubblico, Comparato e Internazionale, Curriculum Ordine Internazionale e Diritti Umani, Sapienza Università di Roma

1. Considerazioni introduttive – Il 26 marzo 2026, il Segretario generale delle Nazioni Unite ha emesso il rapporto trimestrale sull'attuazione del mandato della *United Nations Verifications Mission in Colombia* (UNVMC)¹. Istituita dal Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite², la missione verifica l'attuazione di alcune sezioni dell'*Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*, concluso nel 2016 tra il Governo della Colombia e l'ex organizzazione guerrigliera *Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo* (FARC-EP)³. L'adozione dell'Accordo ha posto fine al conflitto armato, durato oltre mezzo secolo, tra lo Stato e le FARC-EP, conducendo il Governo e il Congresso ad adottare una serie di riforme, volte, *inter alia*, al rafforzamento della sicurezza su tutto il territorio nazionale. Nello specifico, l'UNVMC effettua il monitoraggio sull'attuazione di tali misure, disciplinate nella sezione 3.4 dell'Accordo di pace.

Il 2026 è un anno molto delicato per gli equilibri politici della Colombia, in quanto, nel mese di marzo, i cittadini sono stati chiamati alle urne per l'elezione del nuovo Congresso, che ha visto la vittoria della coalizione di sinistra legata all'attuale presidente Petro, e la sconfitta del partito *Comunes*, sorto dallo scioglimento delle FARC-EP. Inoltre, al secondo turno delle elezioni presidenziali del 21 giugno, il fondatore del partito *Defensores de la Patria*, Abelardo de la Espriella, si è imposto su Iván Cepeda, candidato della coalizione progressista *Pacto Histórico*⁴.

Nonostante le elezioni congressuali si siano svolte complessivamente in modo pacifico, nel rapporto, il Segretario generale osserva che la situazione in termini di sicurezza nazionale rimane altamente instabile, specialmente in alcune regioni del Paese⁵.

¹ Secretary General of the United Nations, *United Nations Verification Mission in Colombia, Report of the Secretary-General*, S/2026/229, 26 March 2026. Il rapporto è stato presentato in applicazione della risoluzione 2798 (2025) del Consiglio di Sicurezza, la quale ha disposto il rinnovo della Missione.

² United Nations Security Council, *Security Council Resolution 2366 (2017) on establishment of the United Nations Verification Mission in Colombia*, S/RES/2366 (2017), 10 July 2017, par. 1, «Decides to establish a political mission in Colombia, the United Nations Verification Mission in Colombia (the Verification Mission), for an initial period of 12 months, headed by a Special Representative of the Secretary-General of the United Nations».

³ *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*, 12 de noviembre de 2016. Per una breve trattazione sul riconoscimento dello status giuridico internazionale dell'Accordo finale di pace, si rinvia alle riflessioni di L. B. RESTREPO, *The Legal Status of the Colombian Peace Agreement*, in *AJIL Bound*, Vol. 110, 2016, 188 ss.

⁴ Tuttavia, al momento in cui si scrive, l'esito definitivo delle elezioni è incerto, in quanto, a fronte di una vittoria di misura del candidato di *Defensores de la Patria* Abelardo de la Espriella, gli esponenti della coalizione *Pacto Histórico* hanno contestato il risultato, chiedendo il riconteggio dei voti. [Colombia, de la Espriella vince di un soffio e la sinistra vuole il riconteggio - Notizie - Ansa.it](#).

⁵ Secretary General of the United Nations, *United Nations Verification Mission in Colombia, Report of the Secretary-General*, cit., parr. 2-3.

Nello specifico, parlamentari, *leaders* politici e candidati alla presidenza sono stati vittime di episodi di violenza, come dimostrato dall'omicidio del senatore Miguel Uribe Turbay, avvenuto nel giugno 2025. In aggiunta, anche gli ex-membri delle FARC-EP sono attualmente a rischio di subire atti di violenza. Difatti, dall'adozione dell'Accordo di pace, si osserva che circa 491 ex-membri sono rimasti uccisi, di cui 4 solo nel periodo dicembre 2025 - marzo 2026⁶.

In egual misura, in alcune regioni rurali, la presenza attiva di organizzazioni criminali sta conducendo progressivamente una parte della popolazione locale allo sfollamento forzato, alimentando così l'emergenza umanitaria nel Paese. Inoltre, anche gli attivisti per i diritti umani sono frequentemente bersaglio di atti di aggressione, come rilevato recentemente dall'Ufficio dell'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i Diritti Umani, il quale ha segnalato che, nel periodo tra il 2022 e il 2025 sono stati registrati più di 2000 casi di minacce e attacchi contro gli *human rights defenders*⁷.

Pertanto, alla luce di tale scenario e del rapporto del Segretario generale, il presente contributo contiene una breve analisi sull'attuazione di alcune disposizioni della sezione 3.4 dell'Accordo di pace, volte a garantire la sicurezza su tutto il territorio nazionale della popolazione colombiana e dei soggetti maggiormente a rischio.

2. La *Comisión Nacional de Garantías de Seguridad* tra progressi e lacune –

Come previsto dalla lettera (d) dell'articolo 2.1.2.1 dell'Accordo finale, le Parti hanno concordato la creazione di una commissione di monitoraggio, volta a valutare l'efficacia del sistema di protezione e sicurezza, nonché i progressi compiuti nello smantellamento delle organizzazioni criminali⁸. Pertanto, in applicazione di tale disposizione, l'articolo 3.4.3 dell'Accordo stabilisce l'istituzione di una *Comisión Nacional de Garantías de Seguridad* (CNGS), chiamata alla definizione e al monitoraggio delle politiche pubbliche e penali, funzionali allo smantellamento dei gruppi criminali, alla prevenzione e alla punizione di qualsiasi condotta che ostacola l'attuazione dell'Accordo di pace. Di conseguenza, in ottemperanza a tale obbligo, il governo colombiano ha istituito la *Comisión*⁹, incaricata di elaborare un Piano d'azione permanente per il contrasto a tali attività illecite.

In verità, nella *Sentencia SU-020* del 2022, la Corte costituzionale colombiana ha dichiarato *el estado de cosas inconstitucional*, rilevando una scarsa operatività della CNGS, e un basso livello di attuazione delle misure in materia di sicurezza previste dall'Accordo¹⁰. Pertanto, è stato chiesto al Governo colombiano di avviare le azioni

⁶ *Ibidem*, par. 41.

⁷ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Informe Temático, Situación de las personas defensoras de derechos humanos en Colombia (2022-2025)*, Marzo 2026, pp. 2, 8.

⁸ L'istituzione della Commissione è finalizzata all'attuazione del *Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política*, previsto al punto 2.1.2 dell'*Acuerdo*. Il *Sistema* costituisce l'insieme dei meccanismi di garanzia dei diritti e delle libertà di tutti coloro che esercitano attività di natura politica in un contesto democratico.

⁹ Gobierno de Colombia, Decreto 154 de 2017, *Por el cual se crea la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad en el marco del Acuerdo Final, suscrito entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP el 24 de noviembre de 2016*, 3 de Febrero de 2017, Artículo 1.

¹⁰ Corte Constitucional, Sala Plena, *Estado de cosas inconstitucional en Acuerdo final de paz*, Sentencia SU-020/22, 27 de Enero de 2022, Orden séptima.

necessarie per garantire, *inter alia*, il funzionamento della CNGS¹¹.

Di conseguenza, in seguito all’emissione di tale sentenza, nel settembre 2023, la *Comisión* ha ripreso la propria attività e ha emanato la *Política pública de desmantelamiento de organizaciones criminales que atacan contra la construcción de la paz* e il relativo *Plan de acción permanente*¹². Nello specifico, la *Política* mira a colpire le organizzazioni criminali, nonché le loro reti finanziarie e le attività economiche illecite. Inoltre, attraverso la *Política*, le autorità nazionali competenti si prefiggono di affrontare le cause strutturali della criminalità, di prevenire la formazione di nuovi gruppi armati e di rafforzare la presenza delle istituzioni nelle zone maggiormente colpite dagli effetti del conflitto. Malgrado la fissazione di tali obiettivi ambiziosi, nel rapporto del 2026, il Segretario generale delle Nazioni Unite ha rilevato che l’implementazione della *Política* è stata fortemente limitata a causa di persistenti problemi di coordinamento tra le istituzioni interessate¹³.

Con l’adozione del *Plan de acción permanente*, le autorità statali si impegnano altresì a prevenire e reprimere le gravi violazioni del diritto internazionale dei diritti umani e del diritto internazionale umanitario contro le persone e le comunità oggetto di protezione della *Comisión*. In particolare, tali obiettivi sono raggiungibili attraverso la formulazione di politiche adottate conformemente agli strumenti internazionali vigenti in materia di cooperazione sulla sicurezza transfrontaliera, al fine di rafforzare l’azione statale contro i crimini nelle zone di confine¹⁴. Sul tema, nel rapporto del Segretario generale, si segnala che, nel febbraio 2026, in conseguenza dei reiterati scontri tra le forze di sicurezza nazionali e il gruppo armato *Ejército de Liberación Nacional*, il Governo colombiano ha deciso di potenziare la propria risposta, attraverso l’adozione di una strategia nazionale per il contrasto delle attività di gruppi armati effettuate nelle regioni di confine¹⁵.

Il *Plan* promuove altresì l’adozione di una serie di riforme, con l’obiettivo di prevenire e reprimere il verificarsi di rapporti illeciti che intercorrono tra soggetti che ricoprono cariche pubbliche e membri di organizzazioni criminali¹⁶. Inoltre, esso prevede che le autorità nazionali competenti adottino delle misure per la prevenzione di atti di violenza, che minacciano il godimento del diritto alla vita e all’integrità degli individui

¹¹ *Ibidem*, Orden decimotercera.

¹² Comisión Nacional de Garantías, *Política pública de desmantelamiento de organizaciones criminales que atacan contra la construcción de la paz, incluidas las denominadas sucesoras del paramilitarismo y sus redes de apoyo*, Septiembre 2023; *Ibidem*, Anexo 2, *Plan de acción permanente para el desmantelamiento de organizaciones criminales que atacan contra la construcción de la paz*, Septiembre 2023, pp. 83 ss. Adottati con Decreto 665 de 2024 del Gobierno de Colombia, *Por medio del cual se adopta la Política Pública y Criminal y el Plan de Acción Permanente para el desmantelamiento de las conductas y organizaciones que trata el Decreto Ley 154 de 2017*, 24 Mayo de 2024, Artículo 1.

¹³ Secretary General of the United Nations, *United Nations Verification Mission in Colombia, Report of the Secretary-General*, cit., par. 40.

¹⁴ Comisión Nacional de Garantías, *Plan de acción permanente*, cit. p. 90.

¹⁵ Secretary General of the United Nations, *United Nations Verification Mission in Colombia, Report of the Secretary-General*, cit., par. 8.

¹⁶ Comisión Nacional de Garantías, *Plan de acción permanente*, cit. p. 96. Per il raggiungimento di tale obiettivo, lo Stato deve rafforzare i mezzi di controllo e anticorruzione, con l’intento di contrastare qualsiasi associazione, complicità e collusione di agenti statali con tali gruppi illegali.

maggiormente a rischio¹⁷. Infine, mediante l'attuazione del *Plan*, lo Stato deve provvedere all'armonizzazione, al monitoraggio e alla valutazione della *Política pública de desmantelamiento* attraverso l'istituzione di meccanismi di coordinamento con le altre politiche pubbliche nazionali, per proteggere, prevenire e garantire i diritti umani nell'ambito d'azione della CNGS¹⁸.

Al pari della *Política*, anche l'implementazione del *Plan* ha subito un forte rallentamento. Difatti, come citato nel rapporto del Segretario generale, la Corte costituzionale colombiana ha emesso la *Sentencia AUTO 1417 de 2025*, con la quale ha verificato l'attuazione del Governo di alcuni *órdenes* impartiti nella citata *Sentencia SU-020*. Nello specifico, la Corte ha constatato che la *Comisión* non aveva esercitato le proprie funzioni di monitoraggio e che le autorità nazionali non avevano ancora definito la fonte di finanziamento per il sostegno e la relativa implementazione del *Plan*¹⁹.

In particolare, la Corte costituzionale colombiana ha riconosciuto che, finché alle autorità di controllo mancheranno le condizioni minime per il loro funzionamento, esse non saranno in grado di monitorare le politiche, i programmi e i piani relativi al sistema di sicurezza²⁰. Pertanto, la Corte ha chiesto alle autorità statali lo stanziamento delle risorse finanziarie necessarie a garantire un esercizio efficace del monitoraggio²¹. Di conseguenza, in ottemperanza a tale richiesta, il Governo colombiano ha previsto di aumentare i fondi destinati all'implementazione di tali meccanismi di sicurezza e protezione²².

3. Alcuni rilievi critici sollevati dal Segretario generale sulle misure in materia di sicurezza – Nel proprio rapporto, il Segretario generale rileva, altresì, che permangono delle lacune nell'attuazione della sezione 3.4, nonostante gli sforzi del governo colombiano di adottare le riforme necessarie. Come segnalato, la presenza di gruppi armati e il susseguirsi di continui episodi violenti stanno esacerbando la crisi umanitaria in alcune aree rurali del Paese²³. Sul punto, di recente, la *Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado* ha sostenuto che la persistenza di episodi di violenza perpetrati da organizzazioni criminali costituisce un ostacolo al pieno esercizio della cittadinanza della popolazione sfollata, limitando i processi di reinsediamento e la costruzione della pace²⁴.

¹⁷ *Ibidem*, p. 103. Il rafforzamento di tali tutele deve essere raggiunto attraverso la creazione di strategie e la predisposizione di strumenti per lo sradicamento della cultura della violenza e dell'uso indiscriminato della forza sulla popolazione civile, mediante l'adozione di un approccio *gender-based*, differenziato e che tenga conto del territorio.

¹⁸ *Ibidem*, p. 112. Lo Stato deve facilitare l'armonizzazione della *Política Pública de Desmantelamiento*, con altri strumenti adottati in materia di sicurezza, tra cui la *Política de Seguridad, Defensa y Convivencia Ciudadana, Garantías para la Vida y la Paz*, adottata il 19 Luglio 2023 dal Ministerio de Defensa Nacional, con Resolución 2703.

¹⁹ Corte Constitucional, Sala Especial de Seguimiento de la Sentencia SU-020 de 2022, *Seguimiento al cumplimiento de las órdenes octava, décima, decimosegunda y decimotercera dictadas por la Corte Constitucional en la Sentencia SU-020 de 2022*, AUTO 1417 de 2025, 9 de Septiembre 2025, par. 117.

²⁰ *Ibidem*, par. 118.

²¹ *Ibidem*, par. 119.

²² Secretary General of the United Nations, *United Nations Verification Mission in Colombia, Report of the Secretary-General*, cit., par. 52.

²³ *Ibidem*, par. 43. Secondo l'ultimo rapporto dell'United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA), circa 8.404 persone sono sfollate forzatamente in conseguenza del conflitto in corso.

²⁴ Consejo Nacional de Política económica y social - República de Colombia, *Política de soluciones duraderas para víctimas de desplazamiento forzado*, CONPES 4180, 30 de Diciembre de 2025, p. 76.

Pertanto, a dicembre 2025, il Governo colombiano ha adottato il *Documento CONPES 4180*, una politica nazionale di durata decennale che mira a fornire delle soluzioni durature per le vittime dello sfollamento forzato. In particolare, attraverso l'attuazione di tale politica, lo Stato ambisce ad eliminare le barriere istituzionali, socio-economiche, culturali, partecipative e a evitare la vittimizzazione secondaria, con l'obiettivo di promuovere la resilienza delle popolazioni sfollate e garantire il loro ritorno nei territori d'origine²⁵.

Il *Documento* è suddiviso in 66 azioni, a cui le rispettive autorità nazionali competenti devono dare piena attuazione. In particolare, una delle linee d'azione per prevenire la vittimizzazione secondaria della popolazione sfollata consiste nell'adozione di interventi per lo sminamento dei territori che presentano dei livelli di impatto talmente elevati da incidere sui processi di reinsediamento²⁶. Al riguardo, il Segretario generale evidenzia nel proprio rapporto lo svolgimento di una serie di incontri, tra gli ex leader delle FARC-EP e il governo colombiano, finalizzati allo scambio di informazioni relative allo sminamento dei territori. Tali attività sono dirette a favorire la raccolta e la mappatura dei dati sulle aree colpite dal conflitto, contribuendo, così, all'attuazione della politica nazionale di sminamento²⁷.

Inoltre, il Segretario generale rileva nel proprio rapporto che i casi di omicidi ed episodi di violenza compiuti ai danni dei difensori dei diritti umani si attestano ancora ad un livello critico²⁸. Tale situazione emergenziale ha trovato conferma nella giurisprudenza della Corte costituzionale colombiana, la quale, con la *Sentencia SU-546* del 2023, ha dichiarato l'*estado de cosas inconstitucional*²⁹. Nella sentenza, la Corte ha rilevato la natura strutturale e persistente della violenza perpetrata ai danni dei difensori dei diritti umani, sollecitando il governo colombiano ad adottare riforme incisive. Nello specifico, secondo la Corte, malgrado l'adozione di una *Política Pública Integral de Garantías para Personas Defensoras de Derechos Humanos*, permane l'assenza di uno strumento che definisca con chiarezza gli obiettivi, i mezzi di azione, gli organi e i meccanismi di monitoraggio³⁰. Pertanto, la Corte costituzionale ha richiesto alle autorità nazionali competenti l'elaborazione di un *Plan Integral de protección*, funzionale a garantire il rispetto, la prevenzione e la protezione dei difensori dei diritti umani³¹.

Sul tema, è stato recentemente pubblicato il progetto di Decreto per l'adozione del nuovo *Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos 2026-2036*³², mediante cui il Governo colombiano desidera migliorare il sistema di protezione dei difensori dei diritti umani, attraverso la formulazione di una serie di azioni. Nello specifico, mediante il Piano, si mira a rafforzare la presenza sul territorio di ONG per facilitare la registrazione

²⁵ *Ibidem*, p. 90.

²⁶ *Ibidem*, p. 103.

²⁷ Secretary General of the United Nations, *United Nations Verification Mission in Colombia, Report of the Secretary-General*, cit., par. 15.

²⁸ *Ibidem*, par. 44.

²⁹ Corte Constitucional, *Acción de tutela instaurada por integrantes de la población líder y defensora de derechos humanos contra la Unidad Nacional de Protección y otros*, Sentencia SU 546-23, 6 Diciembre de 2023.

³⁰ *Ibidem*, par. 821.

³¹ *Ibidem*, Orden Vigésimo Octavo, p. 256.

³² Gobierno de Colombia, [*Proyecto de decreto "Por el cual se adopta el Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos 2026-2036"*](#), Febrero 2026.

degli atti di violenza commessi ai danni degli *human rights defenders*³³. Inoltre, in applicazione degli *órdenes* disposti dalla Corte nella già citata *Sentencia SU-546*, con il Piano, si favorisce il coordinamento dell'azione tra le istituzioni nazionali e locali nei territori con i più alti tassi di violenza che colpiscono i difensori dei diritti umani, tenendo conto degli impatti differenziati e sproporzionati che ricadono su determinate categorie, tra cui le donne³⁴.

Per quanto riguarda, invece, le misure di sicurezza previste per gli ex-membri delle FARC-EP, molti dei quali sono confluiti nella dirigenza del Partito *Comunes*, il Governo colombiano ha recentemente istituito ulteriori meccanismi di protezione degli ex-combattenti a rischio³⁵, come l'*Instancia Tripartita Nacional de Protección y Seguridad*, nota come ITPS. In particolare, l'ITPS ha il compito di formulare raccomandazioni, coordinare e promuovere con enti competenti l'attivazione di misure di prevenzione e protezione urgenti, al fine di evitare il verificarsi di eventi o situazioni pericolose per la sicurezza di soggetti ad alto rischio³⁶.

Nonostante tale progresso, nel mese di gennaio, i membri del Partito *Comunes* hanno espresso la loro preoccupazione per l'adozione di due decreti, con i quali il Ministero dell'Interno colombiano ha deciso di procedere alla ristrutturazione dell'*Unidad Nacional de Protección* (UNP)³⁷, incaricata di garantire protezione e sicurezza a soggetti in situazioni di rischio³⁸. Secondo gli esponenti di *Comunes*, tale modifica è suscettibile di incidere sul funzionamento della *Subdirección especializada de seguridad y protección*, che mira a fornire protezione agli ex-membri delle FARC-EP³⁹.

Pertanto, promuovendo un dialogo tra le parti, la UNVMC sta cercando di salvaguardare il mandato della *Subdirección*, conformemente a quanto previsto dall'Accordo finale di pace. Al contempo, alcuni membri del Partito *Comunes* hanno comunicato al governo colombiano la decisione di voler impugnare i decreti, a tutela della propria posizione⁴⁰.

³³ Gobierno de Colombia, *Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos 2026–2036*, Febrero 2026, Acción 3.5.7.

³⁴ *Ibidem*, Acción 3.5.4.

³⁵ Secretary General of the United Nations, *United Nations Verification Mission in Colombia, Report of the Secretary-General*, cit., par. 13.

³⁶ Gobierno de Colombia, Decreto 0638 de 2025, *Por el cual se adiciona el Capítulo 8 al Título 1 de la Parte 4 del Libro 2 del Decreto 1066 de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior, en lo relacionado con la reglamentación del Programa de Protección Integral de que trata el artículo 12 del Decreto Ley 895 de 2017*, 10 de Junio de 2025, Artículo 2.4.1.8.1.1.

³⁷ Gobierno de Colombia, Decreto 0019 de 2026, *Por el cual se establece la estructura interna de la Unidad Nacional de Protección - UNP y se dictan otras disposiciones*, 15 de enero de 2026; Decreto 0020 de 2026, *Por el cual se establece la planta de personal de la Unidad Nacional de Protección UNP y se dictan otras disposiciones*, 15 de Enero de 2026.

³⁸ Gobierno de Colombia, Decreto 4065 de 2011, *Por el cual se crea la Unidad Nacional de Protección (UNP), se establecen su objetivo y estructura*, 31 Octubre de 2011, Artículo 3.

³⁹ Gobierno de Colombia, Decreto 0300 de 2017, *Por el cual se modifica la estructura de la Unidad Nacional de Protección – UNP*, 23 de Febrero 2017.

⁴⁰ Secretary General of the United Nations, *United Nations Verification Mission in Colombia, Report of the Secretary-General*, cit., par. 51.

4. Brevi riflessioni conclusive – Nelle proprie osservazioni finali, il Segretario generale ha ribadito che l'adozione dell'Accordo finale ha rafforzato il sistema democratico, nonché ha promosso una partecipazione più ampia dei cittadini alla vita pubblica e politica. Tuttavia, in ragione di una persistente e forte polarizzazione e in presenza di continui episodi di violenza, le autorità colombiane non devono ridurre il proprio impegno istituzionale⁴¹.

Dal rapporto emerge, infatti, una profonda preoccupazione per gli atti violenti e per l'influenza che i gruppi armati continuano ad esercitare nelle zone più vulnerabili del Paese. Tale criticità è confermata, ad esempio, dai recenti attacchi terroristici verificatisi nei dipartimenti di Valle del Cauca e Cauca, riconducibili, secondo le autorità, ai dissidenti dell'ex gruppo delle FARC-EP⁴². Inoltre, l'assassinio della consigliera regionale Mileidy Villadal, avvenuto nel dipartimento di Valle del Cauca, dimostra l'estrema difficoltà di attivare adeguatamente i sistemi di sicurezza previsti per soggetti a rischio⁴³.

Di conseguenza, il Segretario generale ha esortato le autorità nazionali ad adottare tutte le misure necessarie per garantire il regolare svolgimento delle elezioni presidenziali e ha sollecitato tutti i soggetti coinvolti a favorire un clima di campagna elettorale libero da qualsiasi forma di violenza⁴⁴.

Le disposizioni dell'Accordo di pace finale mirano al rafforzamento della presenza delle istituzioni nelle regioni rurali. Nonostante i parziali miglioramenti registratisi nei primi anni di attuazione dell'Accordo, tali aree sono attualmente quelle in cui persistono i problemi di sicurezza più acuti. Per tale ragione, lo Stato deve effettuare un'attuazione efficace delle disposizioni dell'Accordo, al fine di consentire una maggiore stabilizzazione di tali regioni⁴⁵.

Pertanto, traspare che alcune proposte di revisione o di disimpegno in materia di sicurezza, avanzate dal Governo, sono in contrasto con quanto osservato dal Segretario generale, il quale ha richiesto alle autorità nazionali di lavorare alla rapida e completa attuazione delle misure, nonché di garantire la protezione delle comunità⁴⁶.

In conclusione, in attesa che il nuovo Governo promuova gli obiettivi e le misure previste dall'Accordo di pace, il quadro generale in materia di sicurezza nazionale rimane estremamente complesso e di difficile stabilizzazione, in assenza di un impegno incisivo da parte delle autorità nazionali competenti.

Giugno 2026

⁴¹ *Ibidem*, cit., par. 65.

⁴² [Several killed in Colombia highway bomb attack ahead of presidential election - France 24](#)

⁴³ [Elezioni in Colombia, delegazione Ue preoccupata per l'aumento della violenza - America Latina - Ansa.it](#)

⁴⁴ Secretary General of the United Nations, *United Nations Verification Mission in Colombia, Report of the Secretary-General*, cit., par. 66.

⁴⁵ *Ibidem*, par. 67.

⁴⁶ *Ibidem*, par. 70.



Le terre rare nel diritto internazionale: il principio della sovranità permanente sulle risorse naturali tra diritto del commercio internazionale e diritto internazionale dell'ambiente

Michele Nino

Professore ordinario di Diritto internazionale, Università degli Studi di Salerno

1. Introduzione e piano dell'indagine – Il presente lavoro ha ad oggetto l'analisi giuridica delle terre rare – elementi chimici fondamentali per la transizione energetica, per la produzione di tecnologie di ultima generazione e per la realizzazione di sistemi avanzati destinati alla difesa – alla luce del diritto internazionale. Dopo aver delineato gli elementi definitivi e le caratteristiche delle terre rare (par. 2), il contributo si sofferma sulla loro rilevanza strategica per l'economia mondiale e sul ruolo della Cina nella loro estrazione, lavorazione e raffinazione (par. 3). Muovendo da tali premesse, l'analisi affronta il fenomeno dal punto di vista giuridico, assumendo come parametro di riferimento il principio della sovranità permanente sulle risorse naturali (par. 4), per poi esaminarlo sotto il duplice profilo del diritto del commercio internazionale, con particolare riguardo alla pertinente giurisprudenza dell'Organizzazione mondiale del commercio (OMC) e, segnatamente, ai casi *China – Rare Earths* e *China – Raw Materials* (par. 5), e del diritto internazionale dell'ambiente (par. 6). Nelle conclusioni si auspica, in una prospettiva futura, una maggiore considerazione di tale principio da parte degli organi del sistema di soluzione delle controversie dell'OMC, anche alla luce dei significativi sviluppi intervenuti nel diritto internazionale dell'ambiente nell'ultimo decennio (par. 7).

2. Le terre rare: definizione, caratteristiche e qualificazione – Le terre rare costituiscono un insieme di materie prime critiche di fondamentale rilevanza strategica per lo sviluppo industriale ed economico globale. Esse risultano essenziali per la produzione di numerosi beni e tecnologie indispensabili al soddisfacimento di esigenze collettive, alla transizione energetica, nonché al mantenimento della competitività economica e della sicurezza degli Stati. La loro disponibilità assume pertanto un rilievo centrale per il funzionamento dell'economia mondiale e per la stabilità delle catene globali di approvvigionamento¹. Più precisamente, le terre rare comprendono diciassette elementi chimici fondamentali per la realizzazione di tecnologie connesse alle energie rinnovabili e alla transizione energetica, quali turbine eoliche, pannelli solari e veicoli elettrici; di prodotti ad elevato contenuto tecnologico, quali computer, smartphone e apparecchiature mediche avanzate; nonché di sistemi destinati alla difesa e alla sicurezza, tra cui sistemi d'arma avanzati, tecnologie spaziali e reattori nucleari².

¹ R. HOWANETZ, *China's Virtual Monopoly of Rare Earth Elements: Economic, Technological and Strategic Implications*, New York, 2018.

² Sul punto vedi: S. KALANTZAKOS, *China and the Geopolitics of Rare Earths*, New York, 2018, pp. 1-2; vedi anche: B. GU, *Mineral Export Restraints and Sustainable Development - Are Rare Earths Testing the WTO's Loopholes?*, in *Journal of International Economic Law*, 2011, pp. 765-805, p. 770; R. JEBE, D. MAYER, Y.-S. LEE, *China's Export Restrictions of Raw Materials and Rare Earths: A New Balance Between Free Trade and Environmental Protection?*, in *The George Washington International Law Review*, 2012, pp. 579-642, p. 581; F. GAO, *WTO Trade and Environment Standard Rendering China-Rare Earths GATT Article XX Exemptions Impossible and*

Le terre rare vengono generalmente distinte in due macrocategorie: le terre rare leggere (*Light Rare Earth Elements*, LREEs) e le terre rare pesanti (*Heavy Rare Earth Elements*, HREEs)³. Le prime, più abbondanti in natura e contraddistinte da una maggiore facilità di estrazione, vengono impiegate prevalentemente nelle tecnologie verdi e nell'elettronica di consumo. Le seconde, viceversa, meno diffuse e caratterizzate da costi più elevati di estrazione e lavorazione, sono utilizzate principalmente nei settori della difesa e delle tecnologie avanzate, assumendo di conseguenza una particolare importanza strategica sotto il profilo economico e geopolitico⁴.

La qualificazione di tali elementi come “terre rare” è in parte fuorviante, poiché non sta ad indicare una loro effettiva scarsità nella crosta terrestre⁵. Peraltro, molte terre rare sono presenti in quantità significative e, in alcuni casi, in misura superiore rispetto ad altri metalli tradizionalmente impiegati nei processi industriali⁶. La denominazione “rare” oltre a trovare origine in ragioni storiche⁷, si ricollega infatti sia alla circostanza che tali elementi raramente si rinvenivano in concentrazioni tali da renderne economicamente conveniente l'estrazione⁸, sia alla particolare complessità dei processi di lavorazione e raffinazione a cui sono sottoposti, che contribuisce ad accrescerne il valore strategico ed economico e a connotarle come risorse dotate di caratteristiche peculiari⁹.

3. La rilevanza strategica delle terre rare per l'economia mondiale: la posizione dominante della Cina nelle catene globali del valore e il caso della Groenlandia. Inquadramento e delimitazione dell'indagine giuridica – Con riferimento alla distribuzione geografica delle terre rare, va evidenziato che la Cina occupa una posizione dominante nel mercato globale¹⁰, in quanto possiede una quota significativa delle riserve mondiali ed è il principale produttore di tali elementi¹¹. Inoltre, tale Paese detiene una posizione sostanzialmente monopolistica nelle attività di estrazione, lavorazione e raffinazione delle terre rare, dalle quali dipendono in larga parte

Other International Laws Incompatible, in *Denver Journal of International Law and Policy*, 2016, pp. 97-151, p. 99; J.H.L. VONCKEN, *The Rare Earth Elements: An Introduction*, Cham, 2016, pp. 89-104.

³ Le terre rare leggere sono le seguenti: lantanio, cerio, praseodimio, neodimio, promezio e samario, europio (a seconda della classificazione); le terre rare pesanti comprendono: l'europio (a seconda della classificazione), il gadolinio, il terbio, il disprosio, l'olmio, l'erbio, il tulio, l'itterbio, il lutezio e l'ittrio.

⁴ S. KALANTZAKOS, *op. cit.*, p. 50; vedi anche: H.-W. LIU, J. MAUGHAN, *China's Rare Earths Export Quotas: Out of the China-Raw Materials Gate, But Past the WTO's Finish Line?*, in *Journal of International Economic Law*, 2012, pp. 971-1005, pp. 971-972.

⁵ R. JEBE, D. MAYER, Y.-S. LEE, *op. cit.*, p. 586.

⁶ J.H.L. VONCKEN, *op. cit.*, pp. 4-5; vedi anche: G.B. HAXEL, J.B. HEDRICK, G.J. ORRIS, *Rare Earth Elements - Critical Resources for High Technology*, U.S. Geological Survey, Fact Sheet 087-02, 2002, disponibile online all'indirizzo: pubs.usgs.gov/fs/2002/fs087-02/fs087-02.pdf, p. 2.

⁷ Sul significato storico di tale denominazione vedi: N. KRISHNAMURTHY, C.K. GUPTA, *Extractive Metallurgy of Rare Earths*, Boca Raton, II ed., 2016, p. 2; J.H.L. VONCKEN, *op. cit.*, pp. 4-5; R. HOWANETZ, *op. cit.*, p. 30.

⁸ M. HUMPHRIES, *Rare Earth Elements: The Global Supply Chain*, Congressional Research Service, Report for Congress R41347, Washington, D.C., 2010, disponibile online all'indirizzo: www.congress.gov/crs_external_products/R/PDF/R41347/R41347.20.pdf, p. 2; R. JEBE, D. MAYER, Y.-S. LEE, *op. cit.*, p. 586.

⁹ J.H.L. VONCKEN, *op. cit.*, pp. 73-88, 115-125; vedi anche: R. JEBE, D. MAYER, Y.-S. LEE, *op. cit.*, pp. 589-591; S. MASSARI, M. RUBERTI, *Rare Earth Elements as Critical Raw Materials: Focus on International Markets and Future Strategies*, in *Resources Policy*, 2013, pp. 36-43.

¹⁰ J. DICARLO, C. COMBS, R. DEBERDT, *Fractured Extraction: Mining Firms, Provinces and Municipalities in the Decentralized Politics of China's Rare Earth Production*, in *The China Quarterly*, 2025, pp. 1012-1033, p. 1013.

¹¹ A. MIDDLETON, *Geopolitics of Rare Earth Elements (REE) in the Arctic: Study of Evolving Strategic, Scholar, and Media Discourse*, in *Polar Record*, 2026, pp. 1-18, p. 1.

numeroso economie avanzate, tra cui gli Stati Uniti, il Giappone e diversi Stati membri dell'Unione europea¹².

Questo rapporto di dipendenza tra la Cina, maggiore esportatore mondiale di tali materie prime, e i Paesi industrializzati importatori delle stesse, ha assunto particolare rilevanza a partire dal 2010, quando Pechino, oltre a procedere alla chiusura di una serie di miniere e di impianti di lavorazione delle terre rare, avviò una significativa politica di restrizione delle esportazioni di terre rare. Tali misure furono giustificate dalle autorità cinesi sulla base di diverse esigenze, tra cui: a) la tutela dell'ambiente e della biodiversità¹³: i processi di estrazione e lavorazione delle terre rare richiedono infatti l'impiego di sostanze altamente tossiche e, in alcuni casi, radioattive, nonché l'utilizzo di tecniche estrattive in grado di provocare gravi fenomeni di contaminazione del suolo, delle acque e degli ecosistemi interessati¹⁴. Inoltre, le attività estrattive e di raffinazione possono incidere negativamente sulle condizioni di lavoro e sulla tutela dei diritti fondamentali dei lavoratori operanti nel settore; b) la protezione dell'industria manifatturiera interna, in ragione del fatto che la crescente richiesta straniera di terre rare era in grado di determinare un notevole incremento del loro prezzo di mercato, producendo effetti negativi sulla competitività dell'industria nazionale¹⁵; c) la promozione del settore delle industrie interne incaricate della lavorazione delle materie prime, in quanto la circostanza che le fasi di lavorazione più impegnative si svolgessero in Cina, mentre quelle meno invasive e di rifinitura finale avvenissero nei Paesi importatori, limitava lo sviluppo complessivo del settore industriale nazionale¹⁶.

Le misure predisposte dalla Cina provocarono una serie di reazioni da parte degli Stati importatori, i quali, sentendosi particolarmente vulnerabili a causa della dipendenza dalle terre rare cinesi, adottarono iniziative di diversa natura¹⁷. Sul piano politico, avviarono intensi rapporti di cooperazione e dialogo diplomatico finalizzati all'individuazione di fonti alternative di approvvigionamento, nonché allo sviluppo di nuove modalità di riciclaggio e di sostituzione di tali minerali. Sul piano commerciale e industriale, promossero investimenti e attività di ricerca diretti allo sviluppo di tecnologie utilizzabili senza far ricorso alle terre rare¹⁸. Infine, sul piano giurisdizionale, USA, Giappone e Unione europea convennero in giudizio la Cina dinanzi al sistema di risoluzione delle controversie dell'Organizzazione mondiale del commercio, ritenendo che le misure restrittive adottate da Pechino fossero incompatibili con le disposizioni del GATT 1994¹⁹.

¹² Sul punto, vedi: B. GU, *Mineral Export Restraints*, cit., p. 766; H.-W. LIU, J. MAUGHAN, *op. cit.*, pp. 972-973.

¹³ B. GU, *Applicability of GATT Article XX in China - Raw Materials: A Clash within the WTO Agreement*, in *Journal of International Economic Law*, 2012, pp. 1007-1031, pp. 1008-1009; J. DiCARLO, C. COMBS, R. DEBERDT, *op. cit.*, p. 1013.

¹⁴ R. JEBE, D. MAYER, Y.-S. LEE, *op. cit.*, pp. 589-591; U. GHORI, *An Epic Mess: "Exhaustible Natural Resources" and the Future of Export Restraints after the "China - Rare Earths" Decision*, in *Melbourne Journal of International Law*, 2015, pp. 398-431, p. 399.

¹⁵ B. GU, *Mineral Export Restraints*, cit., p. 775.

¹⁶ Ivi, pp. 775-776.

¹⁷ A. NGOM, *Les terres rares d'Afrique, un potentiel recours pour l'Union européenne dans le respect du droit international*, in *Revue internationale de droit économique*, 2022, pp. 5-27, pp. 8-9.

¹⁸ B. GU, *Mineral Export Restraints*, cit., pp. 776-778.

¹⁹ Vedi: E. BARONCINI, *The China - Rare Earths WTO Dispute: A Precious Chance to Revise the China-Raw Materials Conclusions on the Applicability of GATT Article XX to China's WTO Accession Protocol*, in *Cuadernos de derecho transnacional*, 2012, pp. 49-69, pp. 52-53; J. SEAMAN, *Rare Earths and the WTO: Tougher Case Than it Looks*, April 2012, disponibile online all'indirizzo:

Il tema delle terre rare presenta pertanto un significativo rilievo strategico e solleva numerose questioni geopolitiche e giuridiche di primaria importanza. Ne costituisce un esempio il recente dibattito sviluppatosi in seno alla comunità internazionale in merito alla politica dell'amministrazione statunitense volta all'acquisizione di una parte del territorio della Groenlandia, anche nella prospettiva di assicurarsi l'accesso alle risorse minerarie presenti in tale territorio, ivi comprese le terre rare, e di ridurre, conseguentemente, la dipendenza dalla Cina in un settore ritenuto strategico sotto il profilo geopolitico, commerciale e industriale²⁰.

L'inquadramento delle terre rare alla luce del diritto internazionale richiede una preliminare considerazione: allo stato attuale manca una disciplina uniforme e, più in generale, uno strumento giuridico internazionale vincolante volto a regolamentare l'estrazione, la lavorazione e la commercializzazione di tali elementi. Per questo motivo, l'analisi deve necessariamente assumere quale parametro giuridico di riferimento il principio della sovranità permanente degli Stati sulle risorse naturali, ponendolo a confronto con le altre regole e i principi del diritto internazionale destinati a venire in rilievo. Più precisamente, il presente contributo si propone di ricostruire il contenuto e la portata di tale principio nel settore delle terre rare, interrogandosi se, e a quali condizioni, esso possa subire limitazioni in conseguenza dell'applicazione delle regole del commercio internazionale ovvero, al contrario, possa trovare ulteriore fondamento e sviluppo alla luce delle esigenze di tutela dell'ambiente e degli ecosistemi naturali.

4. Il principio della sovranità permanente sulle risorse naturali: nozione, strumenti giuridici pertinenti e status giuridico internazionale – La sovranità permanente sulle risorse naturali è un principio di diritto internazionale generale, che ha assunto, nel corso degli anni, un significativo rilievo, attraversando diverse fasi. Si tratta di un principio di particolare complessità, che coinvolge diversi attori (statali e non) della comunità internazionale, interessando una serie di profili connessi tra loro, quali, in particolare, l'esercizio del diritto di sovranità statale e il diritto allo sviluppo economico e sociale degli Stati (in via di sviluppo e industrializzati) e dei popoli²¹.

Detto principio si è imposto a partire dai primi anni '50, a seguito del processo di decolonizzazione, al fine di tutelare inizialmente i Paesi in via di sviluppo – e, successivamente, anche i popoli in precedenza sottoposti a dominazione coloniale – dalle conseguenze negative prodotte dalla realizzazione degli investimenti stranieri ad opera degli Stati industrializzati o degli operatori privati stranieri di tali Stati. In effetti, da un canto, i Paesi in via di sviluppo hanno con forza rivendicato la necessità di esercitare le prerogative sovrane sul proprio territorio, attraverso sia la conservazione che lo sfruttamento delle risorse naturali, così da assicurarsi la crescita e lo sviluppo economico nonché l'indipendenza politica; dall'altro lato, i Paesi industrializzati, avendo rapidamente preso coscienza della propria vulnerabilità economica derivante dalla

www.ifri.org/sites/default/files/migrated_files/documents/atoms/files/ifricanonopedseaman.pdf.

²⁰ Su questo profilo, vedi: A. MIDDLETON, *op. cit.*, pp. 7-9.

²¹ Vedi: M. BEDJAOU, *L'humanité en quête de paix et de développement (II). Cours général de droit international public*, in *Recueil des cours*, 2006, vol. 325, pp. 9-542, pp. 267-273; N. SCHRIJVER, *Self-determination of Peoples and Sovereignty over Natural Wealth and Resources*, in *Realizing the Right to Development. Essays in Commemoration of 25 Years of the United Nations Declaration on the Right to Development*, United Nations, 2013, anche disponibile online all'indirizzo: www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Development/RTDBook/PartIIChapter5.pdf, pp. 95-102, p. 96.

limitata disponibilità di risorse naturali nei rispettivi territori e della conseguente forte dipendenza dalle materie prime ampiamente presenti nei Paesi in via di sviluppo, hanno adottato rilevanti politiche industriali e di investimento finalizzate ad assicurarsi l'accesso e, in molti casi, il controllo delle predette risorse ubicate al di fuori del proprio territorio nazionale; infine, i popoli hanno invocato la protezione delle proprie situazioni giuridiche, manifestando la necessità di beneficiare dei vantaggi derivanti dall'utilizzo delle terre in cui vivevano²². Ne è conseguito che, nel corso degli anni, il principio è andato oscillando, a seconda del periodo storico, tra tutela delle rivendicazioni statali e quella dei popoli²³.

Per quanto concerne gli strumenti giuridici pertinenti, va detto che il principio della sovranità permanente sulle risorse naturali è stato sancito tanto in una serie di atti di *soft law* adottati dalle Nazioni Unite quanto in vari strumenti pattizi (universali e regionali) di tutela dei diritti umani. Relativamente ai primi, oltre a due risoluzioni dell'Assemblea generale del 1952²⁴, assume particolare rilievo la risoluzione n. 1803 del 1962, con la quale essa ha stabilito la necessità che il diritto dei popoli e delle nazioni alla sovranità permanente sulle risorse naturali venga esercitato nell'interesse sia dello sviluppo nazionale sia del benessere dei popoli medesimi²⁵. Detta risoluzione, inoltre, prevedendo la disciplina di alcuni profili²⁶ ed invocando il principio della inalienabilità della sovranità statale, ha cercato di operare un bilanciamento tra interessi contrapposti: da un canto, l'esigenza di salvaguardia dei diritti degli investitori stranieri sulle risorse naturali; dall'altro, la necessità di protezione dell'economia degli Stati in via di sviluppo e degli interessi dei popoli²⁷. Negli anni '70 i precetti della risoluzione n. 1803 sono stati confermati, sia pure con alcune differenze, dalla Carta dei diritti e doveri economici degli Stati, che ha considerato la sovranità permanente sulle risorse naturali come un elemento centrale per la realizzazione del nuovo ordine economico internazionale (c.d. NOEI)²⁸.

²² Sul punto, vedi: N. SCHRIJVER, *Natural Resources, Permanent Sovereignty over*, in *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, giugno, 2008, p. 1; L.A. APONTE MIRANDA, *The Role of International Law in Intrastate Natural Resource Allocation: Sovereignty, Human Rights, and Peoples-Based Development*, in *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, 2012, pp. 785-840, pp. 785, 792 ss., 810 ss.; D. CAMBOU, S. SMIS, *Permanent Sovereignty over Natural Resources from a Human Rights Perspective: Natural Resources Exploitation and Indigenous Peoples' Rights in the Arctic*, in *Michigan State International Law Review*, 2013, pp. 347-376, p. 375; R. PEREIRA, O. GOUGH, *Permanent Sovereignty over Natural Resources in the 21st Century: Natural Resource Governance and the Right to Self-Determination of Indigenous Peoples Under International Law*, in *Melbourne Journal of International Law*, 2013, pp. 451-495, p. 453.

²³ Per un'analisi delle varie fasi, vedi: N. SCHRIJVER, *Natural Resources, Permanent Sovereignty over*, cit., pp. 2-10; V. ZAMBRANO, *Il principio di sovranità permanente dei popoli sulle risorse naturali tra vecchie e nuove violazioni*, Milano, 2009, pp. xx-xxi, 1-2.

²⁴ Assemblea generale delle Nazioni Unite, risoluzione 523 (VI), UN Doc. A/RES/523, 12 gennaio 1952; risoluzione 626 (VII), UN Doc. A/RES/626, 21 dicembre 1952.

²⁵ Assemblea generale delle Nazioni Unite, risoluzione 1803 (XVII), UN Doc. A/RES/1803, 14 dicembre 1962. Per un'analisi dei documenti citati, vedi: J.N. CLARK, *International Law and Natural Resources*, in *Syracuse Journal of International Law and Commerce*, 1977, pp. 377-390, pp. 378-381; B. BROMS, *Natural Resources, Sovereignty over*, in BERNHARDT (ed.), *Encyclopedia of Public International Law*, vol. III, Amsterdam, 1997, pp. 520-524, pp. 521-522.

²⁶ Quali, segnatamente: le modalità di sfruttamento, sviluppo ed utilizzo delle risorse naturali; i parametri giuridici per regolamentare il trattamento degli investimenti stranieri e la loro realizzazione all'interno di uno Stato; la necessità dell'osservanza del principio della sovranità uguaglianza degli Stati (vedi UN doc. A/RES/1803, cit., parr. 2-6, 8).

²⁷ Vedi: L.A. APONTE MIRANDA, *op. cit.*, p. 801.

²⁸ Sul punto, vedi: J. GILBERT, *The Right to Freely Dispose of Natural Resources: Utopia or Forgotten Right?*, in *Netherlands Quarterly of Human Rights*, 2013, pp. 314-341, p. 320. In particolare, nella risoluzione n. 3281 (Assemblea generale delle Nazioni Unite, risoluzione 3281 (XXIX), UN Doc. A/RES/3281, 12 dicembre 1974), contestata da una serie di Paesi industrializzati, l'Assemblea generale, concentrando l'attenzione sulla necessità che gli

Relativamente ai secondi (ossia gli strumenti pattizi di tutela dei diritti umani), va detto che la sovranità permanente sulle risorse naturali ha ottenuto un significativo riconoscimento normativo a livello internazionale sia nei Patti ONU del 1966 che nella Carta africana dei diritti dell'uomo e dei popoli del 1981²⁹.

Quanto allo *status* giuridico del principio della sovranità permanente sulle risorse naturali, è possibile ricondurlo nell'ambito del diritto consuetudinario, anche alla luce di due casi portati dinanzi alla Corte internazionale di giustizia³⁰. Più precisamente, nel caso *East Timor* del 1995, nonostante la Corte non si sia pronunciata al riguardo, in due opinioni dissenzienti – adottate dai giudici Weeramantry e Skubiszewski – era già stato accolto l'orientamento secondo cui il principio in questione sarebbe dotato di rango di diritto internazionale generale e di effetti *erga omnes*³¹. Inoltre, nella sentenza resa nel 2005 nel caso *Armed Activities on the Territory of the Congo*, la Corte, per la prima volta, si è espressa in maniera chiara ed univoca sul punto, affermando esplicitamente il carattere consuetudinario del principio della sovranità permanente sulle risorse naturali³².

Il principio della sovranità permanente sulle risorse naturali ha conosciuto, nel corso dei decenni, una significativa evoluzione per effetto dello sviluppo di diversi settori del diritto internazionale. Si pensi, in particolare, al diritto internazionale dei diritti umani, al diritto internazionale degli investimenti, al diritto internazionale del mare, al diritto internazionale dell'ambiente e all'affermazione del principio dello sviluppo sostenibile³³. In ragione della crescente interdipendenza economica tra gli Stati e dell'evoluzione del diritto internazionale, il principio della sovranità permanente sulle risorse naturali non può più essere concepito quale prerogativa assoluta dello Stato territoriale, ma il suo esercizio deve conformarsi agli obblighi internazionali progressivamente assunti da quest'ultimo³⁴. In tale prospettiva, esso non può più essere inteso esclusivamente quale potere di gestione esclusiva delle risorse naturali da parte di tale Stato, ma deve essere interpretato anche alla luce della progressiva affermazione delle concezioni del patrimonio comune dell'umanità, della preoccupazione comune dell'umanità e della gestione condivisa delle risorse naturali³⁵.

Applicando tali considerazioni al fenomeno delle terre rare, è stato poc'anzi evidenziato come la Cina abbia invocato il principio della sovranità permanente sulle risorse naturali per giustificare l'adozione di limitazioni alle loro esportazioni. Tuttavia, per un verso, l'esercizio di tale sovranità non può ritenersi assoluto, poiché incontra limiti

Stati esercitassero pienamente la sovranità permanente sulle risorse naturali nell'ambito delle proprie attività economiche, ha dimostrato una chiara tendenza verso la protezione degli interessi dei Paesi in via di sviluppo (artt. 2-3); vedi anche: Assemblea generale delle Nazioni Unite, risoluzione 3201 (S-VI), UN Doc. A/RES/3201 (S-VI), 1° maggio 1974.

²⁹ Artt. 1, par. 2, e 47, Patto ONU sui diritti civili e politici, 16 dicembre 1966; artt. 1, par. 2, e 25, Patto ONU sui diritti economici, sociali e culturali, 16 dicembre 1966; art. 21, parr. 1 e 4, Carta africana dei diritti dell'uomo e dei popoli, 28 giugno 1981.

³⁰ Sul punto, vedi: F. PERREZ, *The Relationship Between "Permanent Sovereignty" and the Obligation not to Cause Transboundary Environmental Damage*, in *Environmental Law*, 1996, pp. 1187-1212, pp. 1192-1193.

³¹ Corte internazionale di giustizia, *East Timor (Portugal c. Australia)*, sentenza del 30 giugno 1995, opinioni dissenzienti dei giudici Weeramantry (pp. 142, 197-199 e 204), e Skubiszewski (pp. 270 e 276).

³² In particolare, la Corte, dopo aver riconosciuto l'importanza del principio in questione, ha affermato che esso «is a principle of customary international law» (Corte internazionale di giustizia, *Armed Activities on the Territory of the Congo (Democratic Republic of the Congo c. Uganda)*, sentenza del 19 dicembre 2005, par. 244).

³³ N. SCHRIJVER, *Natural Resources, Permanent Sovereignty over*, cit., p. 11.

³⁴ *Ibidem*.

³⁵ *Ibidem*.

derivanti dal diritto del commercio internazionale; per altro verso, tali limiti non possono trovare applicazione fino al punto da privare il principio in questione del suo contenuto essenziale, continuando esso a costituire una delle principali manifestazioni della sovranità statale³⁶.

5. Le terre rare e la liberalizzazione del commercio internazionale: la giurisprudenza dell'Organizzazione Mondiale del Commercio (OMC) – Questa tensione tra contrapposti interessi è stata oggetto di attenzione in occasione del ricorso, già richiamato, promosso nel 2012 dagli Stati Uniti, dal Giappone e dall'Unione europea contro la Cina dinanzi al sistema di risoluzione delle controversie dell'OMC. Le parti ricorrenti sostenevano che le misure restrittive alle esportazioni adottate dalla Cina fossero incompatibili con il principio della liberalizzazione degli scambi, che costituisce uno dei principi cardine del diritto del commercio internazionale, e, in particolare, con alcune disposizioni del GATT 1994³⁷. Va precisato che la controversia in esame (*China – Rare Earths*) è stata preceduta dalle decisioni rese dal Panel e dall'Organo d'appello dell'OMC nel noto caso *China – Raw Materials*, nelle quali sono state affrontate questioni analoghe, riguardanti in particolare l'esportazione di materie prime critiche, e sono stati formulati principi e argomentazioni successivamente ripresi e confermati nel caso delle terre rare³⁸.

La controversia sulle terre rare ha riguardato, in particolare, la conformità delle misure in questione con il divieto di restrizioni quantitative alle esportazioni previsto dall'art. XI.1 del GATT 1994, nonché la possibilità di giustificare siffatte misure sulla base delle eccezioni contemplate dall'art. XX, lett. b) e g), del medesimo Accordo. Se, infatti, è vero che l'art. XI.1 sancisce il divieto di restrizioni quantitative alle esportazioni, è altrettanto vero che tale divieto può essere derogato laddove siano adottate misure «necessarie a tutelare la vita e la salute delle persone, degli animali e dei vegetali»³⁹ ovvero «relative alla conservazione delle risorse naturali esauribili»⁴⁰, sempre che dette misure – come richiesto dallo *chapeau* dell'art. XX – non «costituiscano un mezzo di discriminazione arbitraria o ingiustificata tra Paesi nei quali prevalgono le medesime condizioni, ovvero una restrizione dissimulata al commercio internazionale»⁴¹. Un ulteriore elemento oggetto di attenzione è stato quello dell'interpretazione del par. 11.3 del Protocollo di adesione della Cina all'OMC, che impone alla Cina l'eliminazione di tutti «i dazi e gli altri oneri applicati alle esportazioni, eccezion fatta per quelli espressamente enunciati nell'Allegato 6 del Protocollo medesimo»⁴².

In tale rapporto – che costituisce ancora oggi il *leading case* in materia di terre rare e riveste particolare importanza in quanto rappresenta uno dei pochi casi in cui la giurisprudenza dell'OMC ha affrontato, seppure in termini ancora embrionali e con esiti

³⁶ G. ABI-SAAB, *Cours général de droit international public*, in *Recueil des cours*, 1987-VII, vol. 207, pp. 9-463, p. 337.

³⁷ Panel Report, *China – Measures Related to the Exportation of Rare Earths, Tungsten and Molybdenum*, WT/DS431/R, WT/DS432/R e WT/DS433/R, 26 marzo 2014.

³⁸ Panel Report, *China – Measures Related to the Exportation of Various Raw Materials*, WT/DS394/R, WT/DS395/R e WT/DS398/R, 5 luglio 2011; Appellate Body Report, *China – Measures Related to the Exportation of Various Raw Materials*, WT/DS394/AB/R, WT/DS395/AB/R e WT/DS398/AB/R, 30 gennaio 2012.

³⁹ GATT 1994, art. XX, lett. b).

⁴⁰ Ivi, art. XX, lett. g).

⁴¹ Ivi, art. XX, *chapeau*.

⁴² Protocollo di adesione della Repubblica popolare cinese all'Organizzazione mondiale del commercio, WT/L/432, 23 novembre 2001, par. 11.3.

sotto diversi profili criticabili, il delicato rapporto tra il principio della sovranità permanente sulle risorse naturali e le regole del diritto del commercio internazionale⁴³ – il Panel ha sostanzialmente accolto le argomentazioni avanzate dagli Stati ricorrenti, accertando la violazione, da parte della Cina, dell’art. XI.1 del GATT 1994. Ciò, in particolare, in considerazione del fatto che le misure da essa adottate si concretavano in restrizioni quantitative alle esportazioni vietate dalla citata disposizione e non giustificabili alla luce delle eccezioni previste dall’art. XX, lett. b) e g), del GATT 1994⁴⁴. Infatti, il Panel, pur riconoscendo la rilevanza della tutela ambientale, dello sviluppo sostenibile e della conservazione delle risorse naturali esauribili⁴⁵, ha ritenuto che le limitazioni alle esportazioni introdotte dalla Cina non fossero applicate congiuntamente a restrizioni della produzione o del consumo interni⁴⁶ e che, non essendo in definitiva finalizzate alla conservazione delle risorse naturali, non fossero conformi ai requisiti richiesti dall’art. XX, lett. g), del GATT 1994⁴⁷. Il Panel ha infine sostenuto che tali misure non rispettassero neanche lo *chapeau* dell’art. XX, in quanto costituivano un mezzo di discriminazione arbitraria o ingiustificata nonché una restrizione dissimulata al commercio internazionale⁴⁸, in grado di favorire le imprese nazionali rispetto a quelle straniere⁴⁹.

Il Panel ha altresì affermato l’inapplicabilità delle eccezioni previste dall’art. XX del GATT al par. 11.3 del Protocollo di adesione della Cina all’OMC, invocate dalla Cina per giustificare la violazione di tale disposizione, rilevando che il Protocollo non costituisce parte integrante del GATT e che il par. 11.3 dello stesso non richiama l’art. XX del GATT⁵⁰. Con riferimento, infine, al rapporto tra il principio della sovranità permanente sulle risorse naturali e le regole del commercio internazionale, dalla motivazione del Panel emerge un orientamento secondo cui il potere dello Stato di gestire, conservare e utilizzare le proprie risorse naturali non può essere esercitato in contrasto con gli obblighi derivanti dal sistema dell’OMC, salvo il caso in cui ricorrano le eccezioni contemplate dall’art. XX del GATT 1994. Ne consegue, dunque, secondo questa impostazione, che gli obblighi assunti dagli Stati nell’ambito del sistema dell’OMC sono suscettibili di condizionare o persino limitare l’esercizio della sovranità permanente sulle risorse naturali, subordinandolo al rispetto delle regole del commercio internazionale.⁵¹

La decisione del Panel, successivamente confermata dall’Organo d’appello dell’OMC⁵², è stata oggetto di numerose critiche in dottrina. In particolare, gli è stato

⁴³ A. GONZALEZ ARREAZA, *Natural Resource Sovereignty and Economic Development in the WTO In Light of the Recent Case Law Involving Raw Materials and Rare Earths*, in *Review of European, Comparative & International Environmental Law*, 2017, pp. 266-275, pp. 270-271.

⁴⁴ Panel Report, WT/DS431/R, WT/DS432/R e WT/DS433/R, cit., parr. 7.367-7.435, conclusions 8.2.1 (8.6. b).

⁴⁵ Ivi, parr. 7.263-7.268.

⁴⁶ Ivi, par. 7.489.

⁴⁷ Ivi, parr. 7.680, 7.809, 7.931.

⁴⁸ Ivi, par. 7.679.

⁴⁹ Ivi, parr. 7.594, 7.958.

⁵⁰ Ivi, parr. 7.104, 7.115; per un’analisi dei profili giuridici esaminati nella decisione, vedi: M. WAGNER, *WTO Law and the Right to Regulate: China - Rare Earths*, in *ASIL Insights*, April 28, 2014, disponibile online all’indirizzo: asil.org/insights/volume-18-issue-10/.

⁵¹ A. GONZALEZ ARREAZA, *op. cit.*, pp. 272-275.

⁵² Appellate Body Report, *China - Measures Related to the Exportation of Rare Earths, Tungsten and Molybdenum*, WT/DS431/AB/R, WT/DS432/AB/R e WT/DS433/AB/R, 7 agosto 2014. Per un’analisi dei Report del Panel e dell’Organo d’appello nel caso delle terre rare vedi: Y.J. QIN, *Judicial Authority in WTO Law: A Commentary*

contestato di avere interpretato in maniera eccessivamente restrittiva le eccezioni previste dall'art. XX del GATT 1994⁵³; di non avere fornito un'adeguata motivazione a sostegno della tesi dell'autonomia del Protocollo di adesione della Cina rispetto al GATT 1994⁵⁴; di avere sostanzialmente aderito a un'impostazione che subordina l'esercizio del principio della sovranità permanente sulle risorse naturali all'osservanza delle regole dell'OMC⁵⁵; nonché di non avere affrontato in maniera sufficientemente articolata il rapporto tra tutela dell'ambiente, principio dello sviluppo sostenibile e disciplina del commercio internazionale⁵⁶.

Quest'ultimo profilo assume particolare rilievo nel settore delle terre rare, in considerazione del significativo impatto ambientale connesso alle attività di estrazione e lavorazione di tali risorse e rappresenta una lacuna di non poco momento nella giurisprudenza dell'OMC. Lacuna che assume oggi un rilievo ancora maggiore alla luce della significativa evoluzione del diritto internazionale dell'ambiente nell'ultimo decennio, rendendo necessaria una rilettura del rapporto tra liberalizzazione degli scambi, tutela dell'ambiente e principio della sovranità permanente sulle risorse naturali.

6. Le terre rare tra diritto del commercio internazionale e diritto internazionale dell'ambiente: verso una nuova lettura del principio della sovranità permanente sulle risorse naturali – A oltre un decennio dalle decisioni rese nel caso delle terre rare, il quadro internazionale di riferimento in materia di tutela dell'ambiente e di contrasto ai cambiamenti climatici risulta profondamente mutato sotto il profilo politico-istituzionale, normativo e giurisprudenziale. Tale evoluzione si riflette inevitabilmente anche sulla portata e sul contenuto del principio della sovranità permanente sulle risorse naturali, nonché sulle modalità del suo esercizio⁵⁷.

Sul piano politico-istituzionale, la tutela dell'ambiente e il contrasto ai cambiamenti climatici hanno gradualmente assunto un ruolo centrale tra le priorità della comunità internazionale. Se, da un lato, l'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile del 2015 ha attribuito a tali profili una notevole rilevanza, includendoli tra gli obiettivi principali delle Nazioni Unite⁵⁸, dall'altro, la risoluzione dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite n.

on the Appellate Body's Decision in China - Rare Earths, in *Chinese Journal of International Law*, 2014, pp. 639-651; G.F. RIBEIRO, *China - Measures Related to the Exportation of Rare Earths, Tungsten and Molybdenum*, in *Revista de direito internacional*, 2014, pp. 78-91; C.L. LIM, J.H. SENDUK, *The Wages of Belonging: Rare Earths from China, and the Return of GATT à la Carte*, in *Global Trade and Customs Journal*, 2014, pp. 380-396; C.M. VALLES, *Appellate Body Report in China: Rare Earths - Addressing Violations of WTO-Plus Obligations*, ivi, 2015, pp. 130-135; F. GAO, *op. cit.*; Y. WU, *Policy Space under the Second Clause of GATT Article XX(g): An Analysis of the China - Rare Earths Case*, in *Korean Journal of International and Comparative Law*, 2016, pp. 158-196.

⁵³ G. VAN CALSTER, *China, Minerals Export, Raw and Rare Earth Materials: A Perfect Storm for World Trade Organization Dispute Settlement*, in *Review of European, Comparative & International Environmental Law*, 2013, pp. 117-122, pp. 120-122.

⁵⁴ Sul punto vedi anche le puntuali osservazioni di alcuni autori, formulate con riferimento alla controversia *China - Raw Materials*, ma sostanzialmente estensibili anche al caso *China - Rare Earths*: E. BARONCINI, *op. cit.*, pp. 57-65; B. GU, *Applicability*, *cit.*, pp. 1021-1022.

⁵⁵ A. GONZALEZ ARREAZA, *op. cit.*, pp. 272-274.

⁵⁶ E. TRUJILLO, *China-Measures Related to the Exportation of Rare Earths, Tungsten, and Molybdenum*, in *American Journal of International Law*, 2015, pp. 616-623, pp. 622-623; A. GONZALEZ ARREAZA, *op. cit.*, pp. 272-274; F. GAO, *op. cit.*, p. 150.

⁵⁷ Sul rapporto tra l'evoluzione del diritto internazionale dell'ambiente e il principio della sovranità permanente sulle risorse naturali, nonché sulla progressiva incidenza della prima sull'esercizio del secondo, vedi: J.E. VIÑUALES, P.-M. DUPUY, *International Environmental Law*, Cambridge, III ed., 2024.

⁵⁸ Assemblea generale, *Transforming Our World: the 2030 Agenda for Sustainable Development*, risoluzione

76/300 del 28 luglio 2022 ha espressamente riconosciuto «il diritto a un ambiente pulito, sano e sostenibile quale diritto umano»⁵⁹, invitando «gli Stati, le organizzazioni internazionali, le imprese e gli altri soggetti interessati ad adottare politiche e a rafforzare la cooperazione internazionale al fine di assicurarne un'effettiva tutela»⁶⁰. Tale riconoscimento riveste particolare importanza, in quanto contribuisce a rafforzare la tutela dell'ambiente quale valore fondamentale dell'ordinamento internazionale e parametro idoneo a orientare l'attività degli Stati⁶¹.

Sul piano normativo, l'evoluzione del diritto internazionale dell'ambiente si è concretizzata nella predisposizione di importanti strumenti internazionali, a partire dall'Accordo di Parigi del 2015 che, adottato nell'ambito della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici del 1992, costituisce il principale quadro giuridico internazionale in materia di contrasto ai cambiamenti climatici e al riscaldamento globale. L'Accordo, fondato sul rafforzamento della cooperazione tra Stati e sulla istituzione di sistemi di finanziamento e di sostegno, in particolare in favore dei Paesi in via di sviluppo, riconduce l'azione internazionale di contrasto ai cambiamenti climatici «nel quadro dello sviluppo sostenibile e degli sforzi volti all'eliminazione della povertà»⁶². Nel 2022 è stato adottato il *Kunming-Montreal Global Biodiversity Framework* che, pur non costituendo un trattato internazionale, rappresenta il principale quadro programmatico adottato dalla quindicesima Conferenza delle Parti (COP15) della Convenzione sulla diversità biologica del 1992. Più precisamente, tale strumento, anch'esso basato sul principio dello sviluppo sostenibile, si pone l'obiettivo di conseguire entro il 2050 la conservazione, la protezione e il rafforzamento degli ecosistemi naturali e delle risorse genetiche, nonché di arrestare la perdita di biodiversità e di garantirne una tutela efficace⁶³. Infine, va menzionato l'Accordo BBNJ, adottato nel 2023 ed entrato in vigore nel 2026, che costituisce il terzo accordo di attuazione della Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare del 1982. Esso è volto a garantire la conservazione e l'uso sostenibile della biodiversità marina nelle aree al di fuori della giurisdizione nazionale, nel rispetto dei principi dello sviluppo sostenibile e della gestione sostenibile delle risorse naturali marine, attraverso, tra l'altro, il rafforzamento della cooperazione internazionale e le procedure di valutazione dell'impatto ambientale⁶⁴. Gli strumenti

70/1, UN Doc. A/RES/70/1, 25 settembre 2015, in particolare *Sustainable Development Goals* nn. 12 (*Responsible Consumption and Production*), 13 (*Climate Action*), 14 (*Life Below Water*) e 15 (*Life on Land*).

⁵⁹ Assemblea generale, *The Human Right to a Clean, Healthy and Sustainable Environment*, risoluzione 76/300, UN Doc. A/RES/76/300, 28 luglio 2022, par. 1.

⁶⁰ Ivi, par. 4.

⁶¹ Sul punto vedi: B.J. PRESTON, *The Right to a Clean, Healthy and Sustainable Environment: How to Make It Operational and Effective*, in *Journal of Energy & Natural Resources Law*, 2024, pp. 31, 42 e 46; J.E. VÍÑALES, P.-M. DUPUY, *op. cit.*; vedi anche A. BOYLE, *Human Rights and the Environment: Where Next?*, in *European Journal of International Law*, 2012, pp. 613-642.

⁶² Sul punto, vedi: L. RAJAMANI, *Ambition and Differentiation in the 2015 Paris Agreement: Interpretative Possibilities and Underlying Politics*, in *International and Comparative Law Quarterly*, 2016, pp. 493-514.

⁶³ Conferenza delle Parti della Convenzione sulla diversità biologica, *Kunming-Montreal Global Biodiversity Framework*, decisione 15/4, CBD/COP/DEC/15/4, 19 dicembre 2022, section G (*Global Goals for 2050*), Goals A-D; in dottrina vedi: T. STEPHENS, *The Kunming-Montreal Global Biodiversity Framework*, in *International Legal Materials*, 2023, pp. 868-887.

⁶⁴ Accordo ai sensi della Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare sulla conservazione e l'uso sostenibile della biodiversità marina nelle aree al di fuori della giurisdizione nazionale (Accordo BBNJ), 19 giugno 2023, artt. 2, 8 e 27-46. In dottrina vedi: D. BODANSKY, *Four Treaties in One: The Biodiversity Beyond National Jurisdiction Agreement*, in *American Journal of International Law*, 2024, pp. 299-323; Y. TANAKA, *Reflections on the Environmental Impact Assessment in the BBNJ Agreement: Its Implications for the Conservation of Biological*

internazionali appena esaminati testimoniano una significativa evoluzione del diritto internazionale dell'ambiente, il quale è giunto a ricomprendere non solo la disciplina dei cambiamenti climatici, degli ecosistemi e della biodiversità, ma anche quella relativa alle modalità di gestione e di utilizzazione delle risorse naturali, comprese quelle marine e genetiche, con significativi riflessi sull'esercizio della sovranità degli Stati sulle stesse.

Infine, sul piano giurisprudenziale, in pochi anni, dal 2017 a oggi, la tutela internazionale dell'ambiente ha conosciuto un importante sviluppo, come dimostrano il parere consultivo OC-23/17 della Corte interamericana dei diritti umani, la sentenza *KlimaSeniorinnen c. Svizzera* della Corte europea dei diritti dell'uomo, il parere consultivo del Tribunale internazionale per il diritto del mare sugli obblighi degli Stati in materia di cambiamento climatico, il parere consultivo OC-32/25 della Corte interamericana sulla crisi climatica e, da ultimo, il parere consultivo della Corte internazionale di giustizia sugli obblighi degli Stati in materia di cambiamento climatico⁶⁵. Pur rese in contesti giuridici, normativi e istituzionali differenti, tali pronunce sono accomunate da un filo conduttore, consistente nel progressivo riconoscimento della rilevanza degli obblighi degli Stati in materia climatica e ambientale, degli obblighi di cooperazione e dei principi fondamentali del diritto internazionale dell'ambiente, tra cui i principi dello sviluppo sostenibile e della *due diligence*⁶⁶.

L'evoluzione appena descritta si è tradotta in un significativo rafforzamento dei principi e degli obblighi generali del diritto internazionale dell'ambiente. Ci si riferisce, segnatamente, a quelli dello sviluppo sostenibile, di prevenzione, del *no harm*, di precauzione e della cooperazione internazionale, nonché agli obblighi di *due diligence* ambientale, di valutazione di impatto ambientale e di utilizzazione sostenibile delle risorse naturali. Si tratta di principi e obblighi destinati a trovare applicazione nel settore delle terre rare, nel quale le attività di estrazione e lavorazione sono idonee a compromettere in maniera considerevole l'ambiente e gli ecosistemi interessati.

7. Conclusioni: la sovranità permanente sulle risorse naturali nel settore delle terre rare tra evoluzione del diritto internazionale dell'ambiente e rilettura della giurisprudenza dell'OMC – Alla luce delle considerazioni svolte nel presente contributo, appare necessario che il principio della sovranità permanente sulle risorse naturali nel settore delle terre rare sia valutato tenendo conto sia delle esigenze di

Diversity in the Marine Arctic beyond National Jurisdiction, in *Ocean Development and International Law*, 2024, pp. 85-114.

⁶⁵ Corte interamericana dei diritti umani, parere consultivo OC-23/17, 15 novembre 2017; Corte europea dei diritti dell'uomo, Grande Camera, *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz e altri c. Svizzera*, ric. n. 53600/20, 9 aprile 2024; Tribunale internazionale per il diritto del mare, parere consultivo sugli obblighi degli Stati in materia di cambiamento climatico, 21 maggio 2024; Corte interamericana dei diritti umani, parere consultivo OC-32/25, *Emergenza climatica e diritti umani*, 3 luglio 2025; Corte internazionale di giustizia, parere consultivo sugli obblighi degli Stati in materia di cambiamento climatico, 23 luglio 2025.

⁶⁶ Sul progressivo consolidamento della giurisprudenza internazionale in materia di tutela dell'ambiente vedi: C.E. FOSTER, *The 2025 International Court of Justice Advisory Opinion on Obligations of States in Respect of Climate Change*, in *International and Comparative Law Quarterly*, 2025, pp. 775-809; R.R. HOLST, *Climate Change Law and the Law of the Sea: Systemic Impacts of the ICJ and ITLOS Advisory Opinions Read Together*, in *Völkerrechtsblog*, 2025, disponibile online all'indirizzo: voelkerrechtsblog.org/climate-change-law-and-the-law-of-the-sea/; M. WEWERINKE-SINGH, J.E. VIÑUALES, *The Great Reset: The ICJ Reframes the Conduct Responsible for Climate Change Through the Prism of Internationally Wrongful Acts*, in *EJIL: Talk!*, 2025, disponibile online all'indirizzo: www.ejiltalk.org/the-great-reset-the-icj-reframes-the-conduct-responsible-for-climate-change-through-the-prism-of-internationally-wrongful-acts/.

liberalizzazione del commercio internazionale sia del diritto internazionale dell'ambiente. In tale contesto, è auspicabile che la prassi giurisprudenziale dell'OMC in materia di terre rare, pur risultando conforme al regime normativo dell'OMC e continuando a costituire un fondamentale parametro di riferimento, sia riletta alla luce dei significativi sviluppi intervenuti nel diritto internazionale dell'ambiente nell'ultimo decennio e della loro notevole incidenza sulla portata e sul contenuto del principio della sovranità permanente sulle risorse naturali.

Tale prospettiva assume un rilievo ancora maggiore ove si considerino i seguenti aspetti. Le problematiche emerse nel caso delle terre rare sono verosimilmente destinate a riproporsi, nei prossimi anni, con riferimento anche ad altre materie prime critiche e strategiche. Inoltre, sebbene il presente contributo abbia preso in esame il ruolo della Cina, in ragione della sua posizione dominante nella produzione e della sua posizione sostanzialmente monopolistica nelle attività di lavorazione e raffinazione delle terre rare, non può trascurarsi la circostanza che anche altri Stati – quali Australia, Brasile, Canada, Finlandia, India, Russia, Stati Uniti e Svezia – nonché territori quali la Groenlandia, dispongano di rilevanti riserve di tali risorse⁶⁷. È pertanto ragionevole ritenere che, alla luce del ruolo strategico, economico e geopolitico assunto dalle terre rare nell'attuale contesto internazionale, in futuro possano sorgere nuove controversie concernenti il difficile temperamento tra le esigenze di liberalizzazione del commercio internazionale, la tutela dell'ambiente e il principio della sovranità permanente sulle risorse naturali. Ciò rende auspicabile che, qualora siano nuovamente investiti di controversie analoghe a quelle esaminate nei casi *China – Rare Earths* e *China – Raw Materials*, gli organi del sistema di soluzione delle controversie dell'OMC attribuiscono maggiore rilevanza al principio della sovranità permanente sulle risorse naturali, tenendo adeguatamente conto delle importanti evoluzioni nel frattempo intervenute nel diritto internazionale dell'ambiente.

In conclusione, va precisato che il presente contributo non esaurisce le molteplici problematiche giuridiche sollevate dalle terre rare. Per esigenze di spazio, l'analisi si è concentrata sui profili concernenti il principio della sovranità permanente sulle risorse naturali, il diritto del commercio internazionale e il diritto internazionale dell'ambiente, tralasciando altri aspetti di indubbio rilievo, quali quelli di natura geopolitica e le questioni commerciali relative agli approvvigionamenti. Tali profili saranno oggetto di approfondimento in un successivo contributo.

Giugno 2026

⁶⁷ Sul punto, vedi: A. NGOM, *op. cit.*, p. 7; A. MIDDLETON, *op. cit.*, pp. 3-5.



SIOI
UNA Italy

OSSERVATORIO

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

L'Accordo di associazione UE-Israele e l'iniziativa dei cittadini europei: spunti di riflessione tra coerenza normativa e principi fondanti dell'azione esterna dell'Unione europea

Giulia Colavecchio

Ricercatrice di Diritto dell'Unione europea, Università degli Studi di Messina

1. Premessa – Il dibattito sulla coerenza dell'azione esterna dell'Unione europea e sul rispetto dei diritti umani e del diritto internazionale, con particolare riferimento alle norme di *jus cogens*, ha trovato un inedito innesco istituzionale in un'iniziativa dei cittadini europei (ICE) volta a chiedere la sospensione dell'Accordo di associazione UE-Israele¹. Tale strumento appare stia agendo, nei fatti, quale vera e propria camera di compensazione di fronte al sostanziale immobilismo fino ad ora dimostrato dalle istituzioni europee.

Registrata dalla Commissione europea nei mesi scorsi², l'iniziativa è entrata nella fase della raccolta firme con scadenza al 13 gennaio 2027. Si sottolinea, tuttavia, che è già stata superata la soglia critica del milione di firme a livello europeo, blindando l'interesse procedurale e istituzionale attorno al *dossier*.

Il presente contributo intende proporre una riflessione sulla posizione dell'Unione europea nei confronti della questione israelo-palestinese, con particolare riguardo alla mancata sospensione dell'Accordo di associazione UE-Israele e alla mobilitazione della società civile.

Non si tratta di formulare un giudizio politico sulle scelte dell'Unione, ma di interrogarsi sulla coerenza normativa e sulla compatibilità dell'azione esterna con i vincoli giuridici che l'Unione pone a fondamento della propria identità³, segnatamente con i valori di cui all'art. 2 TUE e i principi di cui all'art. 21 TUE.

2. L'Accordo UE-Israele: un legame “condizionato” – Il principale strumento giuridico che governa le relazioni bilaterali tra l'Unione europea e lo Stato d'Israele è costituito dall'Accordo di associazione, firmato a Bruxelles il 20 novembre 1995 ed entrato in vigore il 1° giugno 2000⁴. Sotto il profilo sistematico, tale Trattato – concluso

¹ Decisione di esecuzione (UE) 2025/2460 della Commissione, del 25 novembre 2025, relativa alla richiesta di registrazione dell'iniziativa dei cittadini europei dal titolo «Richiesta di sospensione totale dell'Accordo di associazione UE-Israele in considerazione delle violazioni dei diritti umani da parte di Israele» a norma del regolamento (UE) 2019/788 del Parlamento europeo e del Consiglio, notificata con il numero C(2025) 8013.

² Numero di registrazione attribuito dalla Commissione: ECI(2025)000005.

³ Sulla coerenza dell'azione esterna dopo il Trattato di Lisbona si veda L.S. ROSSI, *Coerenza ed efficacia dell'azione esterna dell'Unione europea: le innovazioni previste dal Trattato di Lisbona*, in G. LASCHI, M. TELÒ (a cura di), *L'Europa nel sistema internazionale. Sfide, ostacoli e dilemmi nello sviluppo di una potenza civile*, Bologna, 2009, p. 289 ss.

⁴ Accordo Euromediterraneo che istituisce un'associazione tra le Comunità europee e i loro Stati membri, da una parte, e lo Stato di Israele, dall'altra, in GU L 147 del 21 giugno 2000.

dall'Unione ai sensi dell'art. 217 TFUE (già art. 310 del TCE) – si configura come un accordo di associazione di portata ampia, volto a istituire un quadro di cooperazione istituzionalizzata che spazia dalla creazione di un'area di libero scambio commerciale sino alla cooperazione economica, tecnica, scientifica e culturale⁵.

Da considerare centrale nell'analisi circa la legittimità e la coerenza dell'azione esterna dell'Unione è l'art. 2 dell'Accordo, il quale codifica una clausola di condizionalità, stabilendo testualmente che «le relazioni tra le parti, così come tutte le disposizioni del presente accordo, si fondano sul rispetto dei diritti umani e dei principi democratici, cui si ispira la loro politica interna e internazionale e che costituisce elemento essenziale dell'accordo». Lungi dal rappresentare una previsione normativa isolata o eccezionale, la clausola in esame riflette una prassi consolidata e un motivo ricorrente nelle relazioni convenzionali dell'Unione con i Paesi terzi⁶. La *ratio* di tali clausole risiede proprio nell'attribuire a ciascuna parte il diritto di adottare “misure appropriate” – inclusa, nell'ipotesi più grave, la sospensione o la risoluzione dell'accordo stesso – qualora l'altra parte contraente si renda responsabile di violazioni del rispetto dei diritti fondamentali o dei principi democratici.

Sotto il profilo del diritto internazionale generale e del diritto dei trattati, la qualificazione del rispetto dei diritti fondamentali quale “elemento essenziale” dell'Accordo produce precise conseguenze sul piano della responsabilità e dell'esecuzione degli impegni convenzionali. Difatti, la violazione di una disposizione essenziale per la realizzazione dell'oggetto o dello scopo del trattato integra, secondo una regola del diritto internazionale generale, codificata dall'art. 60 della Convenzione di Vienna del 1969 sul diritto dei trattati⁷, gli estremi di un inadempimento sostanziale. Sotto tale lente, l'art. 2 dell'Accordo UE-Israele opera come uno strumento di ancoraggio testuale che legittima l'Unione – qualora si accerti una condotta dello Stato contraente incompatibile con gli *standard* minimi di tutela dei diritti fondamentali – ad attivare i rimedi previsti dal diritto internazionale, quali la sospensione totale o parziale dell'applicazione del trattato o, *extrema ratio*, la sua risoluzione.

A fronte della piena e immediata portata precettiva di tale impianto assiologico, l'art. 79, par. 2, dell'Accordo di associazione specifica sul piano convenzionale la

⁵ Per comprendere l'ampia portata dell'Accordo si riporta di seguito l'elenco dei nove titoli in cui è suddiviso l'Accordo: Titolo I – Dialogo politico; Titolo II – Libera circolazione delle merci; Titolo III – Diritto di stabilimento e servizi; Titolo IV – Movimenti di capitali, pagamenti, appalti pubblici, concorrenza e proprietà intellettuale; Titolo V – Cooperazione scientifica e tecnologica; Titolo VI – Cooperazione economica; Titolo VII – Cooperazione in materia di audiovisivi, affari culturali, informazione e comunicazione; Titolo VIII – Questioni sociali; Titolo IX – Disposizioni istituzionali, generali e finali. Al testo dell'Accordo seguono anche sette allegati, cinque protocolli e degli accordi in forma di scambi di lettere e dichiarazioni.

⁶ Per un inquadramento sistematico del tema si vedano *ex multis*: A. TIZZANO, *L'azione dell'Unione Europea per la promozione e la protezione dei diritti umani*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 1999, p. 149 ss.; E. FIERRO, *The EU's Approach to Human Rights Conditionality in Practice*, The Hague, 2003; L. BARTELS, *Human Rights Conditionality in the EU's International Agreements*, Oxford, 2005; P. LEINO, *European Universalism? The EU and Human Rights Conditionality*, in *Yearbook of European Law*, 2005, p. 329 ss.; J. KAPANADZE, *Human Rights Conditionality in European Union's External Affairs*, Saarbrücken, 2010; D. GALLO, *I valori negli accordi di associazione dell'Unione europea*, in E. SCISO, R. BARATTA, C. MORDIVUCCI (a cura di), *I valori dell'Unione europea e l'azione esterna*, Torino, 2016, p. 142 ss.; A. CIRCOLO, *La condizionalità politica nella dimensione esterna e interna dell'azione dell'Unione europea*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2022, p. 225 ss.; L. BARTELS, *Assessment of the implementation of the human rights clause in international and sectoral agreements*, Bruxelles, 2023.

⁷ Vienna Convention on the Law of Treaties, 23 maggio 1969, entrata in vigore il 27 gennaio 1980, United Nations, Treaty Series, vol. 1155, art. 60 rubricato «Termination or suspension of the operation of a treaty as a consequence of its breach».

procedura per l'adozione di "misure appropriate" in caso di inadempimento dell'altra parte contraente. Esso formalizza infatti il passaggio dalla dimensione della qualificazione giuridica dell'inadempimento a quella della reazione rimediale. La norma delinea una precisa sequenza procedurale interna all'Accordo e governata dal principio di proporzionalità, prescrivendo che si privilegino le misure meno lesive per il funzionamento del trattato e imponendo una previa notifica al Consiglio di associazione UE-Israele per il tentativo di una composizione diplomatica. Tuttavia, è prevista un'esplicita deroga relativa ai "casi particolarmente urgenti", tra i quali – come chiarito dalla stessa Commissione europea – rientrano proprio le violazioni di un "elemento essenziale" dell'Accordo⁸. Il combinato disposto di tali disposizioni legittima, pertanto, l'adozione di "misure appropriate" con effetto immediato e senza il previo esperimento delle consultazioni paritetiche.

Il dibattito sulla portata precettiva e sulla concreta attivazione di questa clausola di condizionalità ha progressivamente smesso di essere una prerogativa confinata alle dinamiche istituzionali e intergovernative, divenendo, peraltro, l'asse portante della già menzionata iniziativa dei cittadini europei sulla sospensione totale dell'Accordo di associazione UE-Israele.

3. La spinta della società civile all'attivazione della clausola di condizionalità e il persistente stallo istituzionale – Nonostante il chiaro tenore della clausola di condizionalità, la prassi applicativa dell'Unione europea ha palesato un persistente scollamento con il quadro normativo astratto, mettendo in crisi il principio di coerenza dell'azione esterna sancito dall'art. 21 TUE. Difatti, ben prima della più recente *escalation* di violenza nella Striscia di Gaza, che si è ritenuto abbia portato all'integrarsi del crimine internazionale di genocidio⁹, il panorama del mancato rispetto dei diritti umani e del diritto internazionale umanitario nell'ambito del conflitto israelo-palestinese presentava profili di oggettiva evidenza. A titolo esemplificativo, la prolungata espansione degli insediamenti dei c.d. "coloni" – la cui illegalità internazionale era già stata accertata dal parere consultivo della Corte internazionale di giustizia del 2004 sulle conseguenze giuridiche della costruzione di un muro nel territorio palestinese occupato¹⁰ – avrebbe potuto portare all'attivazione dei meccanismi di reazione e monitoraggio insiti nella clausola di condizionalità di cui all'art. 2 dell'Accordo di associazione¹¹.

⁸ COM(2001) 252 definitivo, Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo, dell'8 maggio 2001, Il ruolo dell'Unione europea nella promozione dei diritti umani e della democratizzazione nei paesi terzi, pp. 9-10.

⁹ Tra i tanti *report* pubblicati in tal senso si veda A/HRC/60/CRP.3, Legal analysis of the conduct of Israel in Gaza pursuant to the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide Conference room paper of the Independent International Commission of Inquiry on the Occupied Palestinian Territory, including East Jerusalem, and Israel, 16 settembre 2025, punto 255: «The Commission concludes that the State of Israel bears responsibility for the failure to prevent genocide, the commission of genocide and the failure to punish genocide against the Palestinians in the Gaza Strip».

¹⁰ International Court of Justice, *Advisory Opinion Concerning Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory*, 9 luglio 2004, General List No. 131.

¹¹ Interessante anche sottolineare che emerge tra gli studiosi una lettura più ampia dei processi di occupazione, non più soltanto attraverso la presenza fisica di truppe, i c.d. *boots on the ground*, ma anche attraverso l'esercizio di un *effective remote control* reso possibile anche dalla superiorità tecnologica dello Stato di Israele. A sostegno di questa tesi S.S. JABER, I. BANTEKAS, *The Status of Gaza as Occupied Territory under International Law*, in *International and Comparative Law Quarterly*, 2023, p. 1069 ss.

Sotto questo profilo, la spinta della società civile verso una reale applicazione del dispositivo di condizionalità ha radici quasi coeve all'entrata in vigore dell'Accordo stesso. Si consideri che già nel 2002, in vista del vertice di Valencia, *Amnesty International* denunciava come tale art. 2 rischiasse di ridursi a un mero “alibi politico” e a una “lettera morta” a causa della sistematica riluttanza delle istituzioni UE ad attivare i rimedi previsti di fronte alle violazioni del diritto internazionale e del diritto umanitario nei territori occupati. Per superare tale stallo e garantire l'effettività della condizionalità, l'organizzazione invocava, tra l'altro, la transizione verso un quadro operativo vincolante, imperniato su un meccanismo permanente di monitoraggio e sull'inclusione della valutazione del rispetto dell'art. 2 come punto fisso nell'ordine del giorno dei Consigli di associazione¹².

Questa pressione dal basso¹³ ha trovato, nel corso degli anni, una sponda formale nelle stesse istituzioni dell'Unione, soprattutto nel Parlamento europeo. Esso ha infatti adottato molteplici risoluzioni nelle quali ha espressamente invitato il Consiglio e la Commissione a convocare d'urgenza il Consiglio di associazione o a procedere direttamente alla sospensione temporanea dell'Accordo¹⁴. In altre risoluzioni il PE ha, più genericamente, invitato le altre istituzioni ad assicurare – in conformità con l'Accordo di associazione – che il diritto umanitario internazionale e i diritti umani venissero pienamente rispettati¹⁵, individuando nelle condotte sul campo dello Stato di Israele una manifesta violazione dei diritti fondamentali del popolo palestinese. Inoltre, in considerazione dell'alto valore simbolico – seppur non direttamente inerente agli accordi UE-Israel – si ritiene opportuno segnalare la risoluzione del dicembre 2014 sul riconoscimento dello Stato di Palestina (*Palestine Statehood*)¹⁶.

All'adozione di questi atti, di cui si ricorda la natura non vincolante, non sono seguite azioni coerenti e sanzionatorie dell'Unione europea nei confronti dello Stato di Israele tollerando, nei fatti per decenni, un'applicazione dell'Accordo di associazione confliggente con i propri valori e con gli obblighi internazionali.

¹² Si fa riferimento al documento programmatico di Amnesty International, *Towards sustainable peace and security: The human rights imperative for the Barcelona Process*, Memorandum to the Euro-Mediterranean Ministerial Meeting in Valencia/Spain, 22-23 April 2002, del 3 aprile 2022, in particolare pp. 5-6. È opportuno precisare che lo scrutinio dell'organizzazione non si focalizzava in via esclusiva sulle condotte israeliane nei territori occupati, bensì censurava l'inazione delle istituzioni europee nell'intera area del partenariato euro-mediterraneo, richiamando espressamente, oltre a Israele, la situazione in Tunisia, Algeria, Egitto e Siria e proponeva misure operative e programmi d'azione concreti volti, tra l'altro, a garantire l'effettività istituzionale della clausola.

¹³ Si vedano anche i numerosi *report*, annuali e tematici di *EuroMed Rights*, un network di ONG che conta, ad oggi, 68 organizzazioni attive in 30 Paesi. Disponibili *online* su <https://euromedrights.org/>; o ancora la lettera inviata all'allora Alto rappresentante dell'UE per gli affari esteri e la politica di sicurezza Federica Mogherini, il 2 novembre 2014, *A European call for the suspension of the EU-Israel Association Agreement*, sottoscritta da 319 ONG attive sul territorio dell'Unione, disponibile [online](#).

¹⁴ Tra le altre si veda risoluzione del Parlamento europeo sulla situazione in Medio Oriente, 10 aprile 2002, P5_TA(2002)0173, punto 8; risoluzione del Parlamento europeo sulla situazione nella Striscia di Gaza, 16 novembre 2006, P6_TA(2006)0492, punto 11.

¹⁵ *Inter alia* Risoluzione del Parlamento europeo dell'11 ottobre 2007 sulla situazione umanitaria a Gaza P6_TA(2007)0430, punto 4.

¹⁶ In tale risoluzione il Parlamento europeo, riaffermando che il riconoscimento dello Stato di Palestina ricade nella competenza esclusiva degli Stati membri, sostiene in linea di principio una soluzione volta al riconoscimento di tale Stato, nella prospettiva ormai da tempo indicata anche dalle Nazioni Unite sinteticamente nota come “due popoli, due Stati”. Per un'analisi dettagliata dei risvolti politici e giuridici di questo “riconoscimento” si rimanda autorevolmente a U. VILLANI, *La Risoluzione del Parlamento europeo sul riconoscimento della Palestina*, in *Eurojus*, 2015.

Nel maggio 2025 l'Alta rappresentante per la politica estera e di sicurezza Kaja Kallas ha annunciato il lancio di una *review* dell'Accordo di associazione¹⁷ che è stata presentata al Consiglio Affari esteri del 23 giugno 2025. Tale iniziativa si è tuttavia scontrata con le posizioni contrarie di diversi Stati membri, risolvendosi in un sostanziale stallo politico¹⁸.

Nel settembre 2025 è sembrato che si potesse giungere a un punto di svolta quando – sotto la spinta della drammatica e perdurante crisi umanitaria nella Striscia di Gaza – la Commissione europea ha trasmesso al Consiglio una proposta di decisione che prospettava la sospensione parziale dell'Accordo di associazione con Israele quale misura conseguente alle gravi violazioni del menzionato art. 2¹⁹. Appare opportuno sottolineare, non restando tale scelta confinata al solo formalismo giuridico, come l'iniziativa della Commissione abbia evitato l'esplicito richiamo alle gravissime contestazioni di violazione della Convenzione sul genocidio oggetto di scrutinio internazionale. L'istituzione ha deciso di ancorare la motivazione della proposta a un profilo più circoscritto, seppur oggettivo e immediatamente verificabile, quale il sistematico blocco dei flussi di aiuti umanitari, condotta ritenuta incompatibile con il diritto internazionale umanitario e con i principi di assistenza e umanità ad esso sottesi.

L'oggetto di tale proposta di sospensione investiva solo una parte delle relazioni commerciali bilaterali disciplinate dall'Accordo, mirando a congelare l'applicazione delle disposizioni relative alla libera circolazione delle merci, al diritto di stabilimento e alla prestazione dei servizi e alle regole comuni in materia di appalti pubblici, nonché di tutti gli allegati e i protocolli pertinenti contenuti negli allegati della proposta di decisione²⁰. Restavano esclusi dalla proposta della Commissione, *inter alia*, i movimenti di capitali e pagamenti e la cooperazione scientifica e tecnologica, intendendo quindi salvaguardare tutti i programmi di ricerca, accademici e tecnologici, inclusi quelli *de facto dual-use*, con implicazioni sia civili che militari. Tuttavia, nonostante i limiti materiali della proposta di sospensione, ciò che faceva auspicare la possibilità di un esito positivo della procedura era la scelta della base giuridica nell'art. 207, par. 4, relativo alla politica commerciale comune, che prevede una delibera del Consiglio a maggioranza qualificata²¹.

¹⁷ European Parliamentary Research Service, C.C. CİRLİG, *Review of the EU-Israel Association Agreement*, giugno 2025, PE 772.892.

¹⁸ Si veda M. GATTI, *La mancata sospensione dell'Accordo di Associazione UE-Israel*, in *SIDIBlog*, 30 giugno 2025.

¹⁹ Commissione europea, Proposta di Decisione del Consiglio relativa alla sospensione di alcune disposizioni sulle questioni commerciali dell'Accordo euromediterraneo che istituisce un'associazione tra le Comunità europee e i loro Stati membri, da una parte, e lo Stato di Israele, dall'altra, del 17 settembre 2025 COM(2025)890 final.

²⁰ Per un approfondimento critico della proposta di Decisione del Consiglio relativa alla sospensione parziale dell'Accordo di associazione UE-Israel presentata dalla Commissione europea si rimanda a G. RUGANI, *La proposta di sospensione parziale dell'Accordo UE-Israel: limiti delle misure e criticità derivanti dalla loro mancata adozione*, in *Quaderni AISDUE - Rivista quadrimestrale*, n. 1, 2026; ID., *The Partial Suspension of the EU-Israel Association Agreement: The Inadequacies of the EC's Proposal and the Critical Issues Arising from Its Non-Adoption*, in *EUWEB Legal Essays*, n. 1, 2026, p. 79 ss.

²¹ L'ipotesi dell'utilizzo di una base giuridica legata alla politica commerciale comune che, a differenza della PESC, non necessita di decisioni unanimi, era già stata formulata relativamente all'*impasse* determinatasi in occasione delle riunioni del Consiglio Affari esteri del 23 giugno e del Consiglio europeo del 26 giugno, si veda M. GATTI, *La mancata sospensione dell'Accordo di Associazione UE-Israel*, cit., in particolare par. 2. L'A. specifica anche come non appaia casuale che «nelle Conclusioni del 26 giugno, il Consiglio europeo abbia omesso di menzionare possibili sviluppi futuri in merito al commercio con le colonie israeliane».

La concretizzazione di tali misure è rimasta, tuttavia, lettera morta. Difatti, il Consiglio dell'Unione europea, chiamato a pronunciarsi sulla proposta nella seduta del 20 ottobre 2025, ha rimosso il *dossier* dall'ordine del giorno, adottando un'argomentazione formale incentrata su un presunto mutamento della situazione internazionale e sul raggiungimento di un Accordo per il cessate il fuoco, ritenuti idonei a far venir meno i presupposti d'urgenza della revisione.

A conferma della solidità di questa situazione di stallo istituzionale si segnala che la sospensione (anche parziale) dell'Accordo UE-Israele non è mai stata inserita all'ordine del giorno del Consiglio Affari esteri nel 2026, i ministri degli Esteri degli Stati membri hanno continuato a concentrare i dibattiti relativi al Medio Oriente sul monitoraggio della tenuta del cessate il fuoco e sul coordinamento logistico degli aiuti umanitari, evitando di riaprire la questione legata all'art. 2 fin qui esaminata.

Questa battuta d'arresto documenta plasticamente come la tutela dei valori fondanti di cui all'art. 2 TUE e l'obbligo di conformarsi alle norme imperative di diritto internazionale vengano subordinati alle diverse logiche di *realpolitik* intergovernativa.

4. L'iniziativa dei cittadini europei quale motore di democrazia partecipativa nell'azione esterna dell'Unione – Se l'analisi fin qui condotta ha evidenziato una condizione cronica di *impasse* istituzionale, l'interazione tra decisori politici e attori non statali si rivela spesso determinante nel ridefinire l'assetto delle relazioni esterne dell'Unione. Introducendo un paradigma interpretativo di natura strettamente codificata e rigidamente ancorato all'osservanza del dato normativo, difatti, tali attori contribuiscono a ricondurre i rapporti bilaterali entro un più rigido alveo giuridico²².

È precisamente nel vuoto lasciato dal persistente stallo intergovernativo, che si colloca l'attivazione dei meccanismi di democrazia partecipativa previsti dal diritto dell'Unione²³. Di fronte alla riluttanza del Consiglio e alla parzialità delle iniziative della Commissione, la società civile ha inteso superare la dimensione della mera pressione politica azionando lo strumento previsto dall'art. 11, par. 4, TUE. L'ICE volta a chiedere la sospensione totale dell'Accordo di associazione si pone, pertanto, come un tentativo di investire direttamente la Commissione di un obbligo di vaglio istruttorio e di formale motivazione, configurando i cittadini europei come un attore capace di sindacare le dinamiche della *realpolitik* ministeriale. Sotto il profilo dei soggetti proponenti, l'iniziativa rivela la natura spiccatamente transnazionale dei moderni movimenti di *lobbying* all'interno dello spazio giuridico europeo, strutturatosi in questo caso intorno alla piattaforma *Justice for Palestine | Stop EU trade with criminals*. Questa rete orizzontale, che vede la convergenza tra movimenti della diaspora, collettivi della società civile e organizzazioni sindacali, ha trovato un supporto logistico e politico decisivo nella *European Left Alliance for the People and the Planet* (ELA), che ha attivamente co-finanziato e promosso l'iniziativa, supportando il comitato promotore

²² A sostegno di questa tesi si veda B. VOLTOLINI, *Non-state actors and framing processes in EU foreign policy: The case of EU-Israel relations*, in *Journal of European Public Policy*, 2016, p. 1502 ss.

²³ Per uno studio approfondito sul delicato equilibrio tra le due dimensioni del principio democratico nell'Unione europea si veda C. PESCE, *Democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa nell'Unione europea*, Napoli, 2016.

nel superamento dei vincoli procedurali e dei requisiti tecnici di certificazione imposti dal regolamento (UE) 2019/788²⁴.

L'elemento di maggiore novità nello spazio pubblico europeo, tuttavia, non risiede nella mera presentazione dell'ICE in questione, bensì nella risposta di massa dei cittadini europei che l'hanno sottoscritta²⁵. L'ampiezza di tale consenso emerge in tutta la sua eccezionalità se analizzata in prospettiva diacronica con il precedente tentativo di mobilitazione costituito dall'ICE *"Ensuring Common Commercial Policy conformity with EU Treaties and compliance with international law"*, registrata nel 2021²⁶. Tale iniziativa mirava a sollecitare la Commissione europea affinché presentasse, nell'ambito della politica commerciale comune, una proposta di atto legislativo volta a vietare l'ingresso nel mercato unico dei prodotti originari degli insediamenti illegali nei Territori occupati. Sul piano del diritto internazionale e dell'Unione, i promotori eccepivano la violazione dell'obbligo di non riconoscimento e di non assistenza verso situazioni derivanti da condotte illecite. Tuttavia, pur sostenuta da un solido *network* europeo, tale ICE si era conclusa con un esito procedurale negativo, arrestandosi a livello europeo poco sotto le 278.000 sottoscrizioni, mancando la soglia minima nella quasi totalità degli Stati membri²⁷.

Al contrario, la campagna qui in esame ha fatto registrare una progressione senza precedenti nella prassi delle iniziative dei cittadini europei. Il dato più rilevante risiede nella straordinaria velocità dei tempi di raccolta, superando nei primissimi mesi di apertura delle sottoscrizioni il milione di firme e attestandosi ben oltre i requisiti minimi per la validità delle soglie nazionali²⁸.

Il divario numerico nelle sottoscrizioni delle due iniziative in commento non esprime una mera variazione quantitativa, ma certifica un profondo salto di qualità politico, evidenziando come l'attenzione dei cittadini europei sul tema sia estremamente alta. Questo dato documenta pertanto come la percezione della crisi in Medio Oriente abbia superato le barriere dell'indifferenza tecnica, traducendosi nell'attribuzione di un inedito "mandato democratico" diffuso che travalica la politica commerciale comune sconfiggendo nel campo della PESC. Ferma restando la discrezionalità della Commissione nel dare un seguito coerente all'iniziativa al termine del periodo di raccolta, questo strumento rafforza l'istanza "costituzionale" e valoriale legata alla clausola di condizionalità.

²⁴ Regolamento (UE) 2019/788 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 aprile 2019, riguardante l'iniziativa dei cittadini europei, in GU L 130 del 17 maggio 2019.

²⁵ Che potrebbe costituire un ulteriore piccolo tassello nel percorso «verso la creazione di una possibile democrazia transnazionale». M. INGLESE, *L'iniziativa dei cittadini europei a dieci anni dal Trattato di Lisbona: tra consolidate criticità e inesplorate prospettive*, in *Federalismi.it*, n. 19, 2020, p. 215.

²⁶ Numero di registrazione attribuito dalla Commissione: ECI(2021)000008.

²⁷ Secondo quanto stabilito nell'art. 3, par. 1, del regolamento 2019 (UE) 2019/788, cit. (che specifica i requisiti previsti dell'art. 11, par. 4, del TFUE), per essere valida un'ICE deve ricevere il sostegno di almeno un milione di cittadini dell'Unione, appartenenti a minimo un quarto degli Stati membri; inoltre il numero dei firmatari, in almeno un quarto degli Stati membri, deve essere pari ad un numero minimo che si calcola moltiplicando il numero di membri al Parlamento europeo eletti in ciascuno Stato membro, moltiplicato per il numero complessivo dei membri al Parlamento europeo, al momento della registrazione dell'iniziativa.

²⁸ I dati sulle dichiarazioni di sostegno sono reperibili *online* sul portale dell'Unione espressamente dedicato all'iniziativa https://citizens-initiative.europa.eu/initiatives/details/2025/000005_it. I dati disponibili sono già suddivisi per Stato membro, numero di firme raccolte, soglia minima richiesta e percentuale di raccolta sulla soglia minima.

Dal punto di vista del merito, il gruppo di organizzatori ha declinato l'impianto dell'iniziativa su delle direttrici che ridefiniscono i confini discrezionali della clausola di condizionalità. In primo luogo, i promotori sostengono che, a fronte della gravità degli illeciti in atto, l'attivazione dell'art. 2 dell'Accordo di associazione si traduca in un preciso obbligo d'azione per le istituzioni, il cui unico esito coerente sia la sospensione generalizzata dell'Accordo. L'argomentazione presentata consiste nella constatazione della sussistenza di una sistematica violazione dei diritti umani, del diritto internazionale umanitario, del blocco degli aiuti alla popolazione civile; a ciò si aggiunge il richiamo esplicito al crimine di genocidio, profilo del tutto omesso nella proposta della Commissione precedentemente analizzata. Tali condotte sostanziano un inadempimento manifesto di una clausola che le parti hanno elevato a "elemento essenziale" del rapporto pattizio. Pertanto, secondo gli organizzatori, da tali violazioni scaturisce «[l']obbligo di agire dell'UE (che) deriva non solo dai suoi trattati istitutivi, ma anche dai trattati delle Nazioni Unite, dal diritto internazionale consuetudinario e dalle ordinanze della Corte internazionale di giustizia». Per sottrarre tale richiesta a contestazioni di parzialità politica, l'impianto argomentativo poggia su un reticolo di fonti ufficiali e atti vincolanti abbastanza solido, richiamando espressamente i dati del *report* del Servizio europeo per l'azione esterna del giugno 2025²⁹, una serie di ordinanze della Corte internazionale di giustizia, legate al noto caso *South Africa v. Israel*, contenenti misure provvisorie³⁰ e, non da ultimo, il parere consultivo della medesima Corte del 22 ottobre 2025³¹ relativo alle conseguenze giuridiche delle politiche e pratiche di Israele nei territori occupati e che evidenzia anche gli obblighi in capo agli Stati terzi, inclusi gli obblighi di astensione e di non-assistenza.

In questo modo, il fatto politico viene trasmutato in evidenza giuridica, ponendo le istituzioni davanti ad un vincolo di coerenza assiologica che muove dagli obiettivi programmatici dell'art. 3, par. 5, TUE e dai parametri dell'art. 21, trovando una saldatura materiale nelle disposizioni degli articoli 205 e 207 TFUE. Viene quindi prospettato dagli organizzatori come la persistenza del regime agevolato di scambi commerciali e del programma di finanziamento della ricerca scientifica *Horizon Europe* violi i principi informatori dell'azione esterna. Per corroborare tale assunto, i promotori adducono precise evidenze macroeconomiche, evidenziando come l'Unione si configuri

²⁹ Servizio europeo per l'azione esterna, nota dell'Ufficio del rappresentante speciale dell'UE per i diritti umani, al Comitato dei rappresentanti permanenti e al Consiglio, *Israel's compliance with Article 2 of the EU-Israel Association Agreement – "human rights clause"*, 10499/25, CFSP/PESC 949, del 20 giugno 2025. Tale documento è stato declassificato da *EU Restricted*, rendendolo pubblico in data 8 settembre 2025 e fornisce una panoramica sintetica delle gravi accuse di violazione del diritto internazionale dei diritti umani e del diritto internazionale umanitario commesse da Israele nel Territorio palestinese occupato, basandosi sulle valutazioni espresse dalla Corte internazionale di giustizia, dall'Alto commissariato delle Nazioni Unite per i diritti umani, dal Rappresentante speciale del Segretario generale delle Nazioni Unite per i bambini e i conflitti armati, dal Comitato delle Nazioni Unite sui diritti dell'infanzia, da UNOCHA e UNOSAT. La nota si conclude affermando: «On the basis of the assessments made by the independent international institutions cited above, there are indications that Israel would be in breach of its human rights obligations under Article 2 of the EU-Israel Association Agreement».

³⁰ Corte internazionale di giustizia, ordinanza del 26 gennaio 2024, caso n. 192, *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide in the Gaza Strip (South Africa v. Israel)*, *Request for the Indication of Provisional Measures*; Corte internazionale di giustizia, ordinanza del 28 marzo 2024, caso n. 192, *South Africa v. Israel*, cit., *Request for the Indication of Provisional Measures*; Corte internazionale di giustizia, ordinanza del 24 maggio 2024, caso n. 192, *South Africa v. Israel*, cit., *Request for the Indication of Provisional Measures*.

³¹ Corte internazionale di giustizia, parere consultivo del 22 ottobre 2025, *Obligations of Israel in relation to the Presence and Activities of the United Nations, Other International Organizations and Third States in and in relation to the Occupied Palestinian Territory*, Doc. A/80/502.

quale principale *partner* commerciale di Israele – destinatario del 34% delle sue importazioni e di oltre il 28% delle sue esportazioni, per un volume complessivo di scambi che nel 2024 ha toccato i 42,6 miliardi di euro. L’iniziativa contesta apertamente la prosecuzione di tali flussi e la canalizzazione di 1,11 miliardi di euro di fondi per la ricerca, nella misura in cui questi ultimi siano intercettati da beneficiari industriali e societari strettamente connessi all’apparato militare israeliano. Nella tesi dei promotori, il mantenimento di siffatte relazioni economiche e finanziarie configura un’ipotesi di illegittimità per omissione in capo alle stesse istituzioni europee, determinando una violazione del diritto primario per il contrasto insanabile con i valori fondanti dell’ordinamento.

5. Brevi osservazioni conclusive – L’azione esterna dell’Unione europea non può essere interpretata come una mera proiezione di interessi geopolitici o commerciali, di contro dovrebbe rappresentare, prima di tutto, l’estensione globale dell’ordinamento giuridico dell’Unione e dei suoi principi costitutivi. Ai sensi dell’art. 21, par. 1, TUE, l’azione dell’Unione sulla scena internazionale si fonda su «democrazia, Stato di diritto, universalità e indivisibilità dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali, rispetto della dignità umana, principi di uguaglianza e di solidarietà e rispetto dei principi della Carta delle Nazioni Unite e del diritto internazionale». Non si tratta di semplici dichiarazioni d’intenti, ma di un vero e proprio “mandato di coerenza” dell’azione dell’Unione nelle relazioni con il resto del mondo, dove è tenuta a promuovere gli stessi valori che ne hanno ispirato la creazione e su cui tutt’ora si fonda³². Se l’art. 3, par. 5, TUE individua il vettore teleologico delle relazioni esterne, inserendo la proiezione esterna dei valori nel catalogo generale degli obiettivi dell’Unione, l’art. 21 TUE ne codifica gli obiettivi specifici e i principi informativi³³. Sotto questo profilo, l’articolo 21 eleva tali principi a parametri di coerenza ordinamentale, condizionando la linearità della politica estera e offrendo un punto di riferimento per valutare la legittimità degli atti, in particolare laddove le scelte delle istituzioni si traducano in misure commerciali vincolanti o nell’applicazione di clausole pattizie di condizionalità.

Tuttavia, la tenuta sistemica di questo impianto normativo è oggi messa a dura prova da una crisi di credibilità che scaturisce dal divario, sempre più evidente, tra i principi dichiarati e la prassi intergovernativa. Il caso dell’Accordo di associazione UE-Israel rappresenta, in questo senso, un banco di prova fondamentale. Si consideri anche che, sotto il profilo politologico, sia stato da tempo evidenziato come le relazioni bilaterali tra Bruxelles e Tel Aviv si muovano sul crinale di una relazione “speciale” “durevole” ed “ambigua”, caratterizzata da una costante tensione tra interdipendenza economica e frizioni politiche³⁴. Oggi, mentre i Trattati istitutivi impongono che ogni Accordo commerciale e politico sia subordinato al rispetto dei diritti umani e del diritto

³² Sulla non esatta corrispondenza tra i valori elencati nell’art. 2 TUE e i principi contenuti nell’art. 21 TUE si veda la riflessione di C. MORVIDUCCI, *Il criterio guida dell’azione esterna dell’Unione dalla promozione dei valori al “principled pragmatism”*, in M. MESSINA (a cura di), *I valori fondanti dell’Unione europea a 60 anni dai trattati di Roma*, Napoli, 2017, in particolare pp. 110-113.

³³ Per un’analisi dell’art. 21 TUE si vedano M. BARTOLONI, E. CANNIZZARO, *Articolo 21 TUE*, in A. TIZZANO (a cura di) *Trattati dell’Unione europea*, Milano, II ed., 2014, p. 222 ss.; M. CONDINANZI, *Articolo 21 TUE*, in F. POCAR, M.C. BARUFFI (a cura di), *Commentario breve ai trattati della Comunità e dell’Unione europea*, Padova, II ed., 2014, p. 102 ss.; B. SARDELLA, *Articolo 21 TUE*, in C. CURTI GIALDINO (a cura di), *Codice dell’Unione europea operativo*, Napoli, 2012, p. 294 ss.

³⁴ C. DU PLESSIX, *L’Union européenne et Israël. Une ‘special’ relationship durable et ambiguë*, in *Bulletin du Centre de recherche français à Jérusalem*, 22, 2011.

internazionale, la persistenza di relazioni bilaterali “*business as usual*” in presenza di documentate criticità solleva interrogativi profondi sulla reale natura della politica estera europea. Se la coerenza è il pilastro su cui poggia la legittimità dell’Unione come attore globale, la riluttanza nell’attivare i meccanismi di revisione o sospensione previsti dagli accordi rischia di trasformare i valori fondanti in mere “clausole di stile”. In questo scenario, la tensione non può essere considerata esclusivamente politica, ma presenta profili giuridici marcati.

In questo contesto di paralisi decisionale emersa in seno all’Unione, la pressione esercitata dalla società civile e dai cittadini dell’Unione potrebbe contribuire a erodere i margini di questa reticenza istituzionale. La spinta dal basso non sembra arrestarsi; si segnala, quale sintomo di una mobilitazione permanente, la lettera aperta diffusa il 16 aprile 2026 da oltre novanta organizzazioni³⁵, in cui l’Unione europea e gli Stati membri vengono invitati ad adottare misure non più rimandabili – e già molto tardive – tra cui la sospensione dell’Accordo di associazione UE-Israele, il divieto di commercio con gli insediamenti illegali israeliani e la sospensione di tutti i trasferimenti e del transito di armi verso Israele.

Tutto ciò considerato, richiamando l’impianto complessivo dell’iniziativa dei cittadini europei attualmente nel periodo di raccolta delle dichiarazioni di sostegno, il confronto viene spostato dalla discrezionalità intergovernativa al terreno della legittimità ordinamentale dell’Unione. Tuttavia, la portata di tale iniziativa non va cercata nell’illusorio automatico superamento delle reticenze e delle prerogative degli Stati, ma nel riportare al centro del dibattito interistituzionale la questione della sospensione dell’Accordo UE-Israele. Difatti, una volta conclusa la fase di raccolta e completata con successo la verifica e la certificazione delle sottoscrizioni da parte delle autorità nazionali competenti³⁶, si aprirà una sequenza istituzionale tipizzata, che consentirà al gruppo di organizzatori di essere ascoltati dal Parlamento europeo in un’audizione pubblica, in seguito alla quale l’iniziativa potrebbe ricevere il sostegno politico del Parlamento stesso³⁷. Successivamente, l’iniziativa passerà all’esame della Commissione, imponendole un confronto ampio sulla sospensione totale dell’Accordo³⁸, che va sicuramente oltre il compromesso al ribasso³⁹ rappresentato dalla sua precedente proposta di sospensione parziale.

In tale binario procedurale risiede l’effettivo valore di questo istituto di democrazia partecipativa, il quale, attraverso l’attivazione dei menzionati passaggi istituzionali, ha il merito di tirare la questione della legittimità delle relazioni bilaterali con lo Stato d’Israele “fuori dal cassetto” in cui gli Stati membri sembrano averla relegata. L’iniziativa imporrà quindi alla Commissione di esplicitare e motivare, in un

³⁵ *Joint letter*, 16 aprile 2026, indirizzata alla Presidente della Commissione europea, all’Alta rappresentante per la politica estera e di sicurezza e ai Ministri degli Affari Esteri degli Stati membri, e sottoscritta (al 12 giugno 2026) da 94 organizzazioni per i diritti umani, associazioni umanitarie e sindacati, disponibile [online](#).

³⁶ Secondo quanto previsto dal regolamento (UE) 2019/788, cit., art. 12.

³⁷ *Ivi*, art. 14 par. 3: «In seguito all’audizione pubblica, il Parlamento europeo valuta il sostegno politico dell’iniziativa».

³⁸ *Ivi*, art. 15, par. 2: «Entro sei mesi dalla pubblicazione dell’iniziativa ai sensi dell’articolo 14, paragrafo 1, e dopo l’audizione pubblica di cui all’articolo 14, paragrafo 2, la Commissione definisce in una comunicazione le sue conclusioni giuridiche e politiche relative all’iniziativa, l’azione che intende eventualmente intraprendere e i suoi motivi per intervenire o meno».

³⁹ G. RUGANI, *The Partial Suspension of the EU-Israel Association Agreement*, cit., p. 99.

quadro di trasparenza democratica, il proprio posizionamento su un tema che, al netto della sua possibile qualificazione *de jure*, appare sempre meno legato alla politica commerciale comune e sempre più connesso al rispetto dei valori fondanti, configurandosi in ultima analisi come un tentativo della società civile di ricondurre l'azione esterna dell'Unione sotto il governo del diritto.

Luglio 2026



SIOI
UNA Italy

OSSERVATORIO

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

Gli esiti del G7 di Evian 2026

Antonio J. Palma

Professore associato di Diritto internazionale – Alma Mater Studiorum, Università di Bologna

1. *Introduzione: l'incerta natura degli atti finali del G7 2026* – Il vertice G7¹ del 2026, tenutosi ad Évian-les-Bains fra il 15 ed il 17 giugno, si è concluso con l'adozione di un "pacchetto" di atti finali, variamente denominati, sottoscritti e solennemente proclamati dai Capi di Stato e di Governo partecipanti. Detti atti, come di consueto, recano una serie di impegni che i firmatari hanno assunto nei loro rapporti reciproci, nonché talune dichiarazioni indirizzate a soggetti estranei al vertice.

I sottoscrittori hanno così stabilito certi impegni, invero piuttosto vaghi, per contribuire alla crescita economica globale, garantendo la sicurezza e la stabilità dei commerci e delle catene di approvvigionamento, e contrastando gli squilibri finanziari globali, anche mediante sostegno alle istituzioni finanziarie internazionali²; hanno concordato impegni multilivello a tutela delle catene di approvvigionamento dei minerali critici, agendo sul piano della cooperazione industriale, finanziaria e mercantile³, senza dimenticare di prefigurare taluni sforzi in tema di cooperazione allo sviluppo, specialmente a beneficio di certi Paesi africani⁴. Non sono mancati, poi, impegni reciproci in tema di contrasto alla diffusione di gravi malattie, come il cancro⁵ od il virus Ebola in alcuni Stati africani⁶, nonché vari impegni in tema di tutela dei minori nel quadro dello spazio digitale⁷ e di contrasto al traffico di migranti⁸ ed al traffico di droga⁹.

I firmatari hanno anche adottato certe posizioni comuni in merito ad alcuni dei

¹ Tenutosi per la prima volta a Rambouillet in Francia nel novembre del 1975, il G7 riunisce, a livello di Capi di Stato e di Governo, i 7 Paesi (all'epoca) maggiormente progrediti sul piano economico: Canada, Francia, Germania, Giappone, Italia, Regno Unito e USA. La documentazione ufficiale inerente detto vertice e gli atti ufficiali da quest'ultimo adottati sono stati raccolti e catalogati dal *G7 Research Group* che fa capo alla University of Toronto, e sono disponibili presso la pagina *on line* <http://www.g7.utoronto.ca/>. Per approfondimenti si vedano, tra gli altri, M. CONTICELLI, *I vertici del G8: governi e amministrazioni nell'ordine globale*, Milano, 2006; A. DI STASI, *Il G8 come sistema di autonomia, equilibrio ed interdipendenza tra Stati, organizzazioni e raggruppamenti di Stati*, in M. PANEbianco, A. DI STASI, *L'Euro-G8. La nuova Unione europea nel Gruppo degli Otto*, Torino, 2001, 77 ss.; H. DOBSON, *The Group of 7/8*, London, 2007; I. GÄTZSCHMANN, *Group of 8 (G8)*, in *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, 2013; N. BAYRNE, *Hanging in There: the G7 and G8 Summit in Maturity and Renewal*, London, 2017; P.I. HAJNAL, *The G7/8 System: Evolution, Role and Documentation*, II ed., London, 2019; M.R. HODGES, J.KIRTON, J.P. DANIELS, *The G8's Role in the New Millennium*, London, 2019.

² Si veda il «Leaders' Statement for a More Balanced, Durable and Resilient Growth».

³ Si veda la «G7 Leaders' Declaration on Securing Supply Chains for Critical Minerals».

⁴ Si veda la «Leaders' Declaration on Mutually Beneficial International Partnerships».

⁵ Si veda la «Leaders' Call on the Fight against Cancer».

⁶ Si veda la «Leaders' Call for a Coordinated Response to the Bundibugyo Ebola Outbreak».

⁷ Si veda «Leaders' Call for a Safer Digital Space for Minors».

⁸ Si veda «Leaders' Declaration on Tackling Migrant Smuggling», che, peraltro, costituisce seguito dei pertinenti impegni adottati sul punto nel G7 pugliese del 2024, reiterati nel vertice di Kananaskis dell'anno successivo.

⁹ Si veda la «Leaders' Declaration on the Fight against Drug Trafficking».

principali contesti geopolitici di crisi, come la guerra in Ucraina, i conflitti armati in Medio Oriente e lo scenario indo-pacifico, sottoscrivendo un atto finale dedicato, che raccoglie la maggior parte delle dichiarazioni di questo vertice direttamente o indirettamente destinate a terzi¹⁰.

Come di consueto, gli atti in questione, eccezion fatta per la sola «G7 Leaders' Declaration on Securing Supply Chains for Critical Minerals», non recano previsioni che ne chiariscano esplicitamente la natura e consentano, quindi, di comprendere se essi stabiliscano dei veri e propri obblighi giuridicamente vincolanti in capo ai firmatari, ovvero si tratti di semplice *soft law*. Pertanto, nelle pagine a venire si cercherà di comprendere la natura degli atti finali del G7 2026, prendendo le mosse dal più ampio dibattito intorno alla natura degli atti finali dei vertici internazionali.

2. Il dibattito sulla natura degli atti finali dei vertici internazionali ed i loro punti di contatto con gli accordi internazionali in forma semplificata – Un orientamento diffuso riconduce gli atti finali dei vertici internazionali alla macrocategoria delle intese non giuridicamente vincolanti¹¹, che sarebbero contraddistinte da una duplice caratteristica: da un canto, esse sarebbero frutto del consenso tra gli Stati firmatari; dall'altro, non imporrebbero agli stessi alcun obbligo giuridicamente vincolante.

Invece, un diverso orientamento riconosce ad alcuni atti finali carattere giuridicamente vincolante in quanto accordi internazionali in forma semplificata¹², conclusi in via informale. Essi, quindi, stabilirebbero diritti ed obblighi per i sottoscrittori.

Ora, non è possibile ripercorrere l'intero dibattito *de quo*¹³, il cui oggetto è recentemente tornato anche all'attenzione della Commissione del diritto internazionale¹⁴. Tuttavia, dall'esame di tale dibattito emergono certi punti di contatto tra gli accordi internazionali in forma semplificata e gli atti finali, la cui natura, quindi, va accertata caso per caso, evitando improprie generalizzazioni.

Quanto al procedimento di formazione, gli atti finali del G7 vengono sottoscritti dai Capi di Stato e di Governo partecipanti e risultano formulati collettivamente a nome di tutti loro. Tali organi esercitano la rappresentanza esterna dei loro Stati, perciò sono dotati della capacità di stipulare accordi internazionali giuridicamente vincolanti.

In questo senso depone l'art. 7, par. 2, della Convenzione di Vienna del 1969 sul diritto dei trattati, che dispensa Capi di Stato, Capi di Governo e Ministri degli Esteri

¹⁰ Si veda il «G7 Leaders' Statement on Geopolitical Issues».

¹¹ Si veda R. VIRZO, *Vertici internazionali*, in *Enciclopedia del Diritto, Annali*, vol. V, 2012, 1431 ss., in particolare 1436-1438, che li qualifica come «accordi internazionali informali», e la bibliografia ivi riportata.

¹² Si veda G. ARANGIO-RUIZ, *Human Rights and Non-Intervention in the Helsinki Final Act*, in *RecueildesCours de l'Académie de droit international de La Haye*, 1977, vol. 157, 199 ss., in riferimento all'Atto finale di Helsinki del 1975. In senso analogo, J. KLABBERS, *Institutional Ambivalence by Design. Soft Organizations in International Law*, in *Nordic Journal of International Law*, 2001, 70 ss., in particolare 411-412. *Contra*, più di recente, I. INGRAVALLO, *Il (mesto) cinquantesimo anniversario dell'Atto Finale di Helsinki*, in *La Comunità Internazionale*, 2025, 761 ss., che sostiene la natura non giuridicamente vincolante dello stesso.

¹³ Per la qual cosa ci si permette di rinviare a A. J. PALMA, *La natura degli atti finali dei vertici internazionali*, Napoli, 2024, e alla bibliografia ivi riportata.

¹⁴ La tematica dei *non-legally binding international agreements* è stata inserita nell'agenda della Commissione nel 2022, e, ad oggi, sono stati rilasciati tre rapporti redatti dallo *special rapporteur* M. Forteau, pubblicati fra il 2024 ed il 2026. Tali rapporti sono reperibili presso il sito internet istituzionale www.documents.un.org.

dall'esibizione dei pieni poteri nel quadro della conclusione di un accordo internazionale. Tale assunto, poi, trova conferme nella giurisprudenza della Corte internazionale di giustizia¹⁵ – e in quella della Corte permanente di giustizia internazionale¹⁶ – e corrisponde ad una regola di diritto internazionale generale¹⁷. Sicché, la firma apposta agli atti finali da Capi di Stato e di Governo risulta astrattamente idonea ad esprimere il consenso a vincolarsi, così come avviene negli accordi in forma semplificata.

Inoltre, le trattative preordinate a concordare il testo degli atti finali del G7 si svolgono nell'ambito di incontri preparatori periodici, cui partecipano i rappresentanti degli Stati che compongono il vertice, denominati *sherpa*¹⁸. Questi ultimi risultano affini ai plenipotenziari incaricati di negoziare il testo degli accordi internazionali. Perciò, considerati la composizione di questi incontri, i compiti e gli interessi curati dagli *sherpa* e la cadenza annuale delle riunioni del G7, sembra che essi siano accostabili alle conferenze internazionali convocate *ad hoc* per concludere trattati internazionali veri e propri.

Anche nei loro contenuti, certi atti finali del G7 mostrano alcuni punti di contatto con gli accordi internazionali in forma semplificata. Anzitutto non sembra significativa, per escluderne il carattere giuridicamente vincolante, la denominazione¹⁹, giacché il *nomen* di un documento non può pregiudicarne la natura, come rilevato dalla Corte permanente di giustizia internazionale²⁰ e dalla Corte internazionale di giustizia²¹.

Un altro elemento di rilievo attiene alla precisione che contraddistingue certe disposizioni degli atti finali, tale per cui esse possono risultare idonee a stabilire diritti ed obblighi per i firmatari. In proposito, va richiamata la posizione dal *rapporteur* Virally, espressa nel quadro di uno studio promosso dall'*Institut de Droit International*²². Il celebre Autore, rilevando come, all'interno di uno stesso atto, possano coesistere previsioni giuridicamente obbligatorie e disposizioni recanti impegni non vincolanti, individuava proprio nella precisione delle previsioni in parola uno dei parametri per accertare la natura dell'atto controverso, unitamente alle circostanze in cui l'atto sia stato adottato, nonché al comportamento ulteriore e successivo dei firmatari.

¹⁵ Si vedano la sentenza della CIG dell'11 luglio 1996, *caso riguardante l'applicazione della convenzione sulla prevenzione e punizione del crimine di genocidio (Bosnia ed Erzegovina c. Jugoslavia)*, par. 44; la sua sentenza del 10 ottobre 2002, *caso riguardante il confine terrestre e marittimo tra Camerun e Nigeria (Camerun c. Nigeria)*, par. 265; la sua sentenza del 3 febbraio 2006, *caso delle attività armate sul territorio del Congo (nuovo ricorso 2002) (Repubblica Democratica del Congo c. Ruanda)*, par. 46. Sentenze e pareri della CPGI e della CIG sono reperibili on line presso il sito istituzionale: <https://www.icj-cij.org/>.

¹⁶ Con riguardo alla competenza a stipulare dei Ministri degli Esteri, si vedano la sentenza della CPGI del 5 aprile 1933, *statuto giuridico della Groenlandia orientale*, p. 71, nonché la sentenza della CIG del 14 febbraio 2002, *caso relativo al mandato di arresto dell'11 aprile 2000 (Repubblica Democratica del Congo c. Belgio)*, par. 53.

¹⁷ Nel senso che, in base all'ordinamento internazionale, il potere di rappresentanza dello Stato sia intrinseco nelle funzioni dei precitati organi si veda la sentenza della CIG del 20 dicembre 1974, *caso degli esperimenti nucleari (Australia c. Francia)*, par. 49.

¹⁸ Riguardo tali incontri si veda A. DI STASI, *Il G8 come sistema*, cit., in particolare 115.

¹⁹ Si noti che gli atti del G7 2026 vengono qualificati come «statement», «declaration» e «call».

²⁰ Si veda il parere della CPGI del 5 settembre 1931, *regime doganaletta la Germania e l'Austria*, 47.

²¹ Si veda la sentenza della CIG del 19 dicembre 1978, *caso della piattaforma continentale del mare Egeo*, par. 9; la sua sentenza del 1° luglio 1994, *caso riguardante la delimitazione marittima e questioni territoriali tra Qatar e Bahrain*, par. 23; la sua sentenza del 10 ottobre 2002, *caso riguardante il confine terrestre e marittimo tra Camerun e Nigeria (Camerun c. Nigeria)*, par. 263; la sua sentenza sulle obiezioni preliminari, *caso della delimitazione marittima nell'Oceano Indiano (Somalia c. Kenya)*, cit., 42.

²² Si veda M. VIRALLY, *Textes internationaux ayant une portée juridique dans les relations mutuelles entre leurs auteurs et textes qui en sont dépourvus*, Institut de Droit International, session de Cambridge 1983, par. 4 ss.

Sicché, per comprendere se gli atti del G7 2026 siano o rechino accordi internazionali in forma semplificata, è necessario indagarne i contenuti, verificando la presenza di previsioni idonee a stabilire diritti ed obblighi per le parti²³.

3. *Gli atti finali del G7 2026 recano accordi internazionali in forma semplificata?*

– Gli atti finali del G7 2026 non sembrano contenere previsioni che possano suffragarne la natura, totale o parziale, di accordi internazionali in forma semplificata. In proposito, scarsa rilevanza sembrano avere, anzitutto, le disposizioni della «Leaders' Declaration on the Fight against Drug Trafficking» fondative del «G7+ Ports Network to Combat Drug Trafficking»²⁴. Esse, a dispetto di quanto potrebbe apparire, non sembrano istituire un *aliquid novi* nel quadro del vertice di riferimento, giacché non descrivono, né disciplinano una specifica struttura organizzativa, limitandosi a definire una nuova linea strategica comune dei sottoscrittori in tema di contrasto al traffico di droga.

Più interessanti risultano, invece, certe previsioni contenute nella «G7 Leaders' Declaration on Securing Supply Chains for Critical Minerals», con cui i firmatari, agendo nel quadro della «Critical Minerals Production Alliance», attivata in occasione del G7 dell'anno precedente, hanno assunto l'impegno di ridurre la propria dipendenza da Paesi terzi, per quanto concerne l'approvvigionamento di terre rare e magneti permanenti, del 60% entro l'anno 2030²⁵ e di colmare il *gap* finanziario in tema di approvvigionamento dei minerali critici, sempre entro l'anno 2030²⁶. Tali previsioni, in apparenza, stabiliscono obiettivi per i firmatari accompagnati da un cronoprogramma di attuazione e possono suffragare la natura giuridicamente vincolante dell'atto di riferimento.

Eppure, l'atto in esame reca un'ulteriore disposizione che sembra smentirne la natura di accordo internazionale in forma semplificata, stabilendo che la menzionata «Critical Minerals Production Alliance» ha carattere non vincolante²⁷. Ora, una previ-

²³ Tra queste rientrano, ad esempio, quelle che stabiliscono obiettivi per i firmatari, accompagnati da un cronoprogramma per la relativa attuazione; quelle che richiedono loro di adottare determinati stanziamenti di spesa per conseguire certi risultati; quelle che sanciscono l'istituzione e/o la disciplina di strutture organizzative, gruppi di lavoro e/o *task forces* variamente composte, denominate ed articolate; quelle che chiedono ai firmatari di irrogare sanzioni nei confronti di soggetti terzi, estranei al vertice di riferimento; quelle che stabiliscono obiettivi diversificati in capo ai firmatari e quelle che, infine, prefigurano in capo ai sottoscrittori meri impegni astensivi, affinché non tengano certi atti/comportamenti. Per approfondimenti e riferimenti di prassi si rinvia nuovamente ad A.J. PALMA, *op. cit.*, 89 ss.

²⁴ Si veda la «Leaders' Declaration on the Fight against Drug Trafficking»: «We will create a G7+ Ports Network to Combat Drug Trafficking to reinforce cooperation between G7 members and their partners' main maritime ports in coordination with the European Ports Alliance, the European Coalition Against Drugs and similar initiatives. This G7+ initiative will aim to better coordinate, share information and implement best practices, including through possible joint field visits to port authorities and law enforcement agencies, building on international regulations, such as the International Ship and Port Facility Security of the International Maritime Organization and G7 initiatives. To this end, we will set up an Inventory of G7 Initiatives and Best Practices to Counter Drug and Precursor Chemical Trafficking in Ports. We task our relevant Ministers to implement the Network by November 2026 and to further strengthen the security of our ports against drug and precursor chemical trafficking, with a particular focus on broadening cooperation with the private sector and enhancing port and shipping security standards».

²⁵ Si veda la «G7 Leaders' Declaration on Securing Supply Chains for Critical Minerals», 2.

²⁶ *Ibid.*

²⁷ Ivi, 4: «To achieve these objectives and ensure long-term coordination of our efforts, we establish a non-binding G7 Critical Minerals Resilience and Production Alliance, whose terms are annexed to this declaration. This initiative builds on the existing Critical Minerals Production Alliance and will be open to like-minded partners».

sione di tal fatta risulta, invero, piuttosto rara negli atti finali del G7, così come, più in generale, negli accordi internazionali informali. Un esempio, in proposito, può essere rinvenuto nella «Declaration on trade in services», sottoscritta da Israele e Stati Uniti d'America il 22 aprile 1985, *a latere* della conclusione dell'«Agreement on the Establishment of a Free Trade Area between the Government of Israel and the Government of the United States of America»²⁸.

Va notato, però, che anche intese come queste potrebbero costituire dei veri e propri accordi internazionali in forma semplificata. Accordi che contemplano un'unica disposizione giuridicamente vincolante: quella, appunto, che impone agli Stati parti di considerare non vincolanti tutte le altre.

Tuttavia, se alla menzionata disposizione della «G7 Leaders' Declaration on Securing Supply Chains for Critical Minerals» si aggiunge che tale atto, pur ripartito in capitoli tematici, non sembra rispettare la consueta struttura ternaria di un accordo internazionale; che la gran parte delle sue previsioni è formulata con linguaggio *soft* non precettivo; che, al momento, la prassi successiva non consente di verificare l'adempimento, da parte dei sottoscrittori, degli impegni ivi stabiliti, allora può concludersi che esso non costituisce un accordo internazionale in forma semplificata.

5. *Osservazioni sull'atto finale del G7 2026 recante previsioni idirizzate a soggetti terzi* – Alcune considerazioni merita il «G7 Leaders' Statement on Geopolitical Issues», con cui i firmatari hanno espresso certe posizioni rispetto a questioni geopolitiche coinvolgenti Paesi terzi, anche adottando previsioni indirizzate a questi ultimi.

Ora, spesso negli atti finali del G7 è possibile rintracciare dichiarazioni indirizzate a soggetti estranei al vertice di riferimento, con cui i firmatari riconoscono – o manifestano l'intenzione di non riconoscere – un determinato Stato, un determinato Governo, ovvero la legittimità di una certa situazione. Oppure, ancora, con le quali avanzano rimostranze rispetto ad atti/condotte di soggetti terzi ritenuti illeciti o, comunque, contrari ai loro diritti e/o interessi. Insomma, tali dichiarazioni, formulate collettivamente in nome di tutti i firmatari, riecheggiano alcuni noti atti unilaterali retti da norma consuetudinaria²⁹, come atti di riconoscimento/non riconoscimento³⁰ e proteste³¹.

subject to the approval of participating countries».

²⁸ Nel preambolo di tale dichiarazione le parti hanno disposto che: «Although the principles set forth below shall not be legally binding, they shall endeavor to the maximum extent possible to conduct their policies affecting trade in services between them in accordance with those principles».

²⁹ In tema si vedano, *inter alia*, G. BISCOTTINI, *Contributo alla teoria degli atti unilaterali nel diritto internazionale*, Milano, 1951; E. SUI, *Les actes juridiques unilatéraux en droit international public*, Paris, 1962; E. KASSOTI, *The Juridical Nature of Unilateral Acts of States in International Law*, Leiden-Boston, 2015; P. SAGANEK, *Unilateral Acts of States in Public International Law*, Leiden-Boston, 2016.

³⁰ L'atto di riconoscimento è una dichiarazione unilaterale complessa (di scienza, di giudizio e di volontà), con la quale lo Stato autore compie un accertamento/ricognizione di un determinato fatto o situazione, per poi qualificarlo sul piano giuridico come legittimo, ovvero rispondente a diritto: a tale accertamento, in ogni caso, si abbina una dichiarazione di volontà del tutto conseguente. Si veda U. VILLANI, *Riconoscimento (diritto internazionale)*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XL, 1989, 633 ss.

³¹ L'atto di protesta può definirsi come una dichiarazione complessa (di scienza, di giudizio e di volontà), con la quale lo Stato autore, accertato un determinato fatto/condotta altrui, ne contesta la liceità, esprimendo la volontà di fare salvi i propri diritti/interessi che ne risultino lesi od anche solo minacciati. Si veda U. VILLANI, *Protesta (diritto internazionale)*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXXVII, 1988, 479 ss.

Si aggiunga che i Capi di Stato e di Governo firmatari dispongono del potere di rappresentanza esterna dei loro Paesi e, di conseguenza, sono titolati ad adottare questi atti unilaterali³².

Tanto premesso, e venendo al «G7 Leaders' Statement on Geopolitical Issues del 2026», si segnalano anzitutto certe prese di posizione a sostegno dell'Ucraina, dalle quali pare emergere, sia pur indirettamente, una disapprovazione condivisa della *special military operation* lanciata dalla Federazione Russa³³, con un rinnovato impegno a potenziare la pressione internazionale e le sanzioni adottate contro quest'ultima³⁴.

Meno incerte, invece, risultano le dichiarazioni indirizzate alla Corea del Nord, che condannano fermamente non solo la relativa detenzione di armi nucleari, ma anche il problema generalizzato dei rapimenti nel Paese ed altre sue supposte pratiche illecite³⁵.

Più ambigue appaiono, poi, le dichiarazioni dei firmatari in merito alla situazione in Medio Oriente. Se, da un canto, manca del tutto – per ragioni chiaramente intuibili – ogni condanna dell'attacco armato avviato ai danni dell'Iran da parte di USA ed Israele a far data dal 28 febbraio 2026, dall'altro, i firmatari hanno osteso pieno sostegno al fragile *Memorandum of Understanding* del 17 giugno 2026, sottoscritto dai contendenti, ed al processo di pace e di negoziati che esso intenderebbe innescare³⁶, ribadendo al contempo la centralità del diritto di passaggio in transito attraverso lo stretto di Hormuz ed intraprendendo misure dedicate³⁷.

Ora, l'intesa appena richiamata appare conclusa nel quadro di molteplici flagranti violazioni del divieto di uso e di minaccia di uso della forza nelle relazioni interna-

³² Si vedano la sentenza della CIG, *caso delle attività armate sul territorio del Congo (nuovo ricorso 2002) (Repubblica Democratica del Congo c. Ruanda)*, cit., par. 46; la sua sentenza del 1° aprile 2011, *caso concernente l'applicazione della convenzione internazionale sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione razziale (Georgia c. Federazione Russa) (obiezioni preliminari)*, par. 37; la sua sentenza del 17 marzo 2016, *allegate violazioni di diritti sovrani e spazi marittimi nel Mar dei Caraibi (Nicaragua c. Colombia) (obiezioni preliminari)*, par. 96.

³³ Si veda il «G7 Leaders' Statement on Geopolitical Issues», 1 : «We, the Leaders of the G7, stand united in our unwavering support for Ukraine in defending its freedom, sovereignty, and territorial integrity. We reaffirm our solidarity with the Ukrainian population suffering from attacks on their critical infrastructure and cultural heritage. We commend Ukraine for its resilience and progress on the battlefield in recent months and emphasize there is now a new momentum».

³⁴ *Ibid.*: «We commit to increase the pressure on the Russian war economy. In this context, we will strengthen our sanctions, including those on the oil and gas sectors. We consider this the right moment to proceed with additional measures».

³⁵ *Ibid.*: «We express deep concern about North Korea's nuclear and ballistic missile programs and reaffirm our commitment to the complete denuclearization of North Korea in accordance with UN Security Council resolutions. We urge North Korea to resolve the abductions issue immediately. We reiterate the need to jointly address North Korea's cryptocurrency thefts and cybercrimes».

³⁶ *Ivi*, 1-2: «We welcome the announcement of a deal between the United States and Iran, secured under the strong leadership of President Trump, with the support of mediating, which provides an historic opportunity to prevent Iran from acquiring any nuclear weapon and tackling the threats related to its regional and ballistic activities. We support and are ready to contribute to its implementation. [...] We strongly support a robust and comprehensive diplomatic follow-on agreement to the Memorandum of Understanding [...]. We underline the need for the negotiation to this end to address the threats posed by Iran in the region and beyond and ensure that they never obtain a nuclear weapon. [...] We reaffirm that Iran will never obtain a nuclear weapon».

³⁷ *Ivi*, 2: «We reaffirm that the right of transit passage without restrictions or tolls is the bedrock of international trade. We agree that the multinational, independent, and defensive initiative led by France and the UK can play an important role to facilitate the resumption of maritime traffic in the Strait of Hormuz by protecting merchant vessels, reassuring commercial shipping operators, and supporting verification that all mines are removed».

zionali. Di conseguenza, se il consenso prestato da una delle parti dovesse risultare coartato o, comunque, influenzato in maniera decisiva da tali violazioni, l'intesa rischierebbe di risultare affetta da invalidità assoluta *ex art. 52* della Convenzione di Vienna del 1969 sul diritto dei trattati³⁸. E, se così fosse, ogni forma di sostegno a tale intesa, espressa mediante l'atto finale in esame, rischierebbe, a sua volta, di comportare la violazione, da parte dei sottoscrittori, dei divieti connessi alla violazione di norma internazionale cogente, consacrati nell'art. 41 del Progetto in articoli sulla responsabilità internazionale degli Stati del 2001³⁹, che proibiscono di riconoscere e/o sostenere situazioni derivanti da violazioni dello *ius cogens*.

Resta, però, incerta l'effettiva natura del *memorandum* e se esso condurrà ad un accordo definitivo non inficiato dalle patenti violazioni del divieto di uso della forza appena richiamate⁴⁰. Anche alla luce di tali sviluppi – non prevedibili al momento in cui si scrive – potranno essere valutate le dichiarazioni di sostegno così inserite nell'atto finale di riferimento, per verificare se, con esse, i sottoscrittori abbiano violato o meno gli obblighi innanzi richiamati.

6. *Conclusioni* – Il G7 2026 di Évian-les-Bains ha prodotto risultati modesti, confluiti in un pacchetto di brevi atti finali che, in assenza di riscontri nella prassi successiva dei firmatari, non risultano qualificabili come accordi internazionali in forma semplificata, a differenza di quanto talvolta accaduto, in passato, nel quadro di tale vertice.

Detti atti recano una serie di impegni non giuridicamente vincolanti stabiliti nei rapporti reciproci tra i sottoscrittori, particolarmente vaghi e poco circostanziati, che, oltretutto, non sembrano denotare alcun particolare valore aggiunto in tema di potenziamento della loro cooperazione internazionale. Al contempo, essi contengono certe previsioni qualificabili come atti di protesta formulati in nome collettivo da parte di tutti i firmatari, nonché dichiarazioni di sostegno al recente *Memorandum of Understanding* tra USA ed Iran del 17 giugno, concluso nel contesto di plurime violazioni del divieto di uso e di minaccia di uso della forza nelle relazioni internazionali.

Una volta di più, quindi, gli orientamenti del vertice internazionale in questione appaiono conformi – quando non apertamente pronti – agli interessi del Paese egemone.

Luglio 2026

³⁸ Ai sensi del quale: «A treaty is void if its conclusion has been procured by the threat or use of force in violation of the principles of international law embodied in the Charter of the United Nations». Per un commento a tale norma si veda, per tutti, K. SCHMALENBACH, *Article 52*, in O. DÖRR, K. SCHMALENBACH (eds.), *op. cit.*, 937 ss.

³⁹ Secondo il quale: «1. States shall cooperate to bring to an end through lawful means any serious breach within the meaning of article 40.2. No State shall recognize as lawful a situation created by a serious breach within the meaning of article 40, nor render aid or assistance in maintaining that situation. 3. This article is without prejudice to the other consequences referred to in this Part and to such further consequences that a breach to which this chapter applies may entail under international law».

⁴⁰ Le settimane successive alla conclusione del *memorandum* sono state caratterizzate da periodiche riprese delle ostilità, in violazione del cessate il fuoco ivi stabilito, nonché contestuali interruzioni dei negoziati.