



SIOI
UNA Italy

OSSERVATORIO

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

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

WORKING PAPER 2-2021



Ministero degli Affari Esteri
e della Cooperazione Internazionale

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

Direzione: Prof. **Pietro Gargiulo**, *Ordinario di Diritto internazionale, Università degli Studi di Teramo e Direttore responsabile della Rivista della SIOI "La Comunità Internazionale"*; Prof. **Ivan Ingravallo**, *Associato 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 **Susanna Cafaro**, *Università del Salento*; Prof.ssa **Ida Caracciolo**, *Università degli Studi della Campania "Luigi Vanvitelli"*; Prof.ssa **Marina Castellaneta**, *Università degli Studi di Bari Aldo Moro*; Prof. **Giovanni Cellamare**, *Università degli Studi di Bari Aldo Moro*; Prof. **Andrea Ciccarelli**, *Università degli Studi di Teramo*; Prof. **Saverio Di Benedetto**, *Università del Salento*; Prof. **Massimo Fragola**, *Seminario Permanente di Studi internazionali*; Prof.ssa **Laura Montanari**, *Università degli Studi di Udine*; Prof. **Giuseppe Nesi**, *Università degli Studi di Trento*; Prof.ssa **Carmela Panella**, *Università degli Studi di Messina*; Prof. **Piero Pennetta**, *Università degli Studi di Salerno*; Prof. **Marco Pertile**, *Università degli Studi di Trento*; Prof. **Pietro Pustorino**, *LUISS "Guido Carli" di Roma*; Prof. **Andrea Spagnolo**, *Università degli Studi di Torino*; Prof. **Attila Tanzi**, *Università degli Studi di Bologna*; Prof.ssa **Francesca Vaccarelli**, *Università degli Studi di Teramo*.

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

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

SOCIETÀ ITALIANA PER LA ORGANIZZAZIONE INTERNAZIONALE

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

WORKING PAPER 2-2021

MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI E DELLA COOPERAZIONE INTERNAZIONALE

I lavori pubblicati nel presente *working paper* sono stati elaborati nell'ambito del progetto di ricerca realizzato con il contributo dell'Unità di Analisi e Programmazione della Segreteria Generale del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale (MAECI)

Il presente *Working Paper* è stato realizzato con il contributo dell'Unità di Analisi, Programmazione, Statistica e Documentazione Storica del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, ai sensi dell'art. 23 *bis* del d.P.R. 18/1967.

Le posizioni contenute nella presente pubblicazione sono espressione esclusivamente degli Autori e non rappresentano necessariamente le posizioni del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale.

Proprietà letteraria riservata

© Copyright 2021 Editoriale Scientifica srl
Via San Biagio dei Librai, 39
89138 - Napoli
ISBN 979-12-5976-085-2

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

INDICE

Presentazione del Working Paper (Franco Frattini)

- ALESSANDRO NATO** – Realizzare l’Unione europea della salute: note a margine della comunicazione della Commissione sul rafforzamento della resilienza dell’UE alle minacce per la salute a carattere transfrontaliero.
- ANTONELLO ATTINO** – Il nuovo regime globale di sanzioni dell’Unione europea: una vera svolta?
- FRANCESCO GAUDIOSI** – NATO 2030: il rilancio dell’Alleanza Atlantica per il prossimo decennio.
- GRETA DI MATTIA** – La Guerra nello Yemen (III): le antinomie del diritto internazionale dietro le rovine di un Paese dimenticato.
- STEFANIA ATTOLINI** – Il rispetto dei valori dell’Unione nello stato di emergenza all’attenzione delle istituzioni europee.
- ANTONELLO ATTINO** – Pandemia e conflitti: il Consiglio di sicurezza evidenzia l’instabilità del quadro internazionale a 6 mesi dall’adozione della risoluzione 2532(2020).
- FRANCESCA LEUCCI** – The External Dimension of the EU Green Deal.
- MARIANNA BIANCA GALANTUCCI** – Right to life and States’ extra-territorial jurisdiction over a vessel in distress: Is the UNHRC decision a step towards the emergence of a new “right to be rescued at sea”?
- DOMENICO PAUCIUOLO** – Le sfide della cooperazione internazionale verso il Vertice G20 di Roma.
- ANTONIO PERRELLI** – Misinformation and online radicalization: a debate on the role of the UN in the context of COVID-19 “infodemic”.
- STEFANIA ATTOLINI** – La notion d’ingérence étatique et les limitations nécessaires aux droits de l’homme en matière de lutte contre le terrorisme. Une lecture d’ensemble de la jurisprudence récente de la Cour européenne des droits de l’homme.
- FRANCESCO GAUDIOSI** – La Risoluzione del Parlamento europeo sui diritti LGBTIQ e la sua rilevanza a livello internazionale.
- LUCA MARTELLI** – Strumenti formali e sostanziali per seguire lo stato di avanzamento della proposta di liberalizzazione dei vaccini, verso la prossima riunione del Consiglio TRIPSs.
- LUCA POLTRONIERI ROSSETTI** – La travagliata elezione del terzo Procuratore della Corte penale internazionale: riflessioni sul processo di selezione e conseguenze sulla legittimazione dell’istituzione.
- ALESSANDRA DI GIUSEPPE** – Verso un trattato internazionale per la preparazione e la risposta alle pandemie.
- GRETA DI MATTIA** – Il rapporto globale delle Nazioni Unite sul traffico di esseri umani: aspetti rilevanti per la politica estera e interna dell’Italia.
- ELENA DRAGO** – Cybersecurity Governance. Comment on the 2021 Final Document of the OEWG.
- PIERLUCA BALDASSARRE PASQUALICCHIO** – Il Vertice di Porto: il piano d’azione sul Pilastro europeo dei diritti sociali.

Presentazione del Working Paper

Il presente *working paper* raccoglie i contributi apparsi nel periodo da gennaio a maggio 2021 sul sito web (www.osorin.it) dell'Osservatorio sulle attività delle organizzazioni internazionali e sovranazionali, universali e regionali, sui temi di interesse della politica estera italiana. Come già indicato nei precedenti *working paper*, l'Osservatorio ha come obiettivo principale quello di promuovere la diffusione di ricerche sulle attività delle organizzazioni internazionali, specialmente per quanto riguarda aspetti delle relazioni internazionali che rivestono un interesse prioritario per il nostro Paese.

Come è ampiamente noto, le organizzazioni internazionali, sia universali sia regionali, sono lo strumento fondamentale attraverso il quale gli Stati perseguono i loro obiettivi relativi alla cooperazione internazionale. Le loro attività coprono un numero enorme di temi e problemi e, quindi, costituiscono un punto di riferimento per gli studiosi di diversificate aree scientifiche e uno strumento di notevole interesse per tutti coloro che si dedicano alla ricerca e all'analisi delle questioni relative alla realtà delle relazioni internazionali.

Anche nel corso del secondo anno di attività dell'Osservatorio, la Società Italiana per l'Organizzazione Internazionale (SIOI), in quanto ente particolarmente qualificato nella promozione della formazione, della ricerca e dell'informazione sui temi dell'organizzazione e della cooperazione internazionali, ha coordinato e sostenuto l'attività di un numero sempre più ampio di gruppi di ricerca appartenenti a Università italiane nei quali il ruolo principale di studio è svolto principalmente da giovani studiosi e cultori delle materie internazionalistiche.

I diciotto contributi raccolti in questo *working paper* affrontano molteplici tematiche di interesse per la politica estera del nostro Paese. Ancora una volta la tematica prevalente è quella dell'emergenza sanitaria causata dalla pandemia COVID-19. Rispetto a tale questione, vengono affrontati diversi profili d'indagine: il rafforzamento della resilienza dell'UE di fronte alle minacce sanitarie transfrontaliere, il rispetto dei valori dell'Unione nello stato di emergenza, la questione della liberalizzazione dei vaccini e l'incidenza della pandemia sull'instabilità del quadro internazionale, per citarne alcuni. Il tema delle migrazioni è affrontato sotto il profilo dell'emergere di un nuovo diritto a essere salvato in mare. Al tema della tutela dei diritti umani sono dedicati diversi lavori relativi alle loro limitazioni nell'ambito della lotta al terrorismo, i diritti LGBTIQ, il traffico di esseri umani, l'attuazione dei diritti sociali nell'ambito dell'Unione europea.

Per quanto concerne il tema del futuro del Mediterraneo allargato e delle diverse crisi che lo caratterizzano, ancora una volta l'attenzione viene posta su uno dei c.d. conflitti dimenticati, la guerra nello Yemen. Altri lavori si sono invece soffermati sul ruolo della NATO nel prossimo decennio, sul nuovo regime sanzionatorio elaborato nel contesto dell'UE, sulla dimensione esterna dell'*EU Green Deal*, sulle sfide della

cooperazione internazionale nell'ambito del G20, sulle vicende relative all'elezione del Procuratore della Corte penale internazionale, sulla Cybersecurity Governance.

Anche il presente *working paper* costituisce una manifestazione dell'interesse della SIOI alla promozione della ricerca sulle attività delle organizzazioni internazionali con l'idea di contribuire al rafforzamento del multilateralismo che da sempre caratterizza la politica estera del nostro Paese. Proprio per questo ritengo doveroso rinnovare il ringraziamento all'Unità di Analisi, Programmazione, Statistica e Documentazione Storica del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale per il supporto all'Osservatorio e alle sue attività.

Franco Frattini



Realizzare l'Unione europea della salute: note a margine della comunicazione della Commissione sul rafforzamento della resilienza dell'UE alle minacce per la salute a carattere transfrontaliero

Alessandro Nato

Postdoctoral Research Fellow, Department of Criminal, Penal and Social Law, Gent University

Le modalità con le quali l'Unione europea e i suoi Stati membri stanno affrontando l'emergenza pandemica rendono evidente l'inadeguatezza del coordinamento sovranazionale delle misure straordinarie adottate dai singoli attori politici, agenzie e sistemi sanitari adibiti alla gestione dell'emergenza. L'esigenza, da un lato, di agevolare e incentivare la ricerca di soluzioni condivise per fronteggiare il Covid-19 e, dall'altro, quella di assicurare la tempestiva disponibilità e il corretto approvvigionamento di farmaci e di dispositivi medici e di protezione individuale su tutto il territorio dell'UE hanno fatto emergere la necessità di innovare e coordinare il sistema di tutela della salute umana nell'UE.

Queste esigenze si scontrano con l'attuale riparto delle competenze UE. Quelle attribuite all'Unione europea in materia di sanità pubblica sono di natura complementare rispetto alle competenze degli Stati membri¹, mentre l'art. 4, par. 2, lett. k), TFUE stabilisce che i problemi comuni di sicurezza in materia di sanità pubblica siano annoverati tra le competenze concorrenti tra Unione e Stati membri. Nel rispetto del principio di sussidiarietà, l'UE può esercitarle soltanto se la sua azione è più efficace di quella delle autorità nazionali, sia per la portata, sia per gli effetti della stessa. Nonostante tra i problemi comuni di sicurezza in materia di sanità pubblica rientrano senza dubbio le minacce di maggiore entità che abbiano un impatto transfrontaliero o internazionale, come le pandemie, sono sempre gli Stati membri ad elaborare e attuare la politica sanitaria, comprese le risorse finanziarie, l'organizzazione e la fornitura dei servizi sanitari e di assistenza medica. Come accennato, l'art. 6 TFUE conferma la poca incisività dell'azione dell'Unione in materia sanitaria, stabilendo che il miglioramento della salute umana rientra tra le competenze sussidiarie o complementari, che si caratterizzano per un intervento graduale dell'Unione rispetto alle esigenze nazionali, spesso configurandosi come semplice coordinamento delle azioni degli Stati UE.

Durante la pandemia da Covid-19 anche il Consiglio dell'UE ha preso coscienza della necessità di innovare la materia sanitaria. In occasione della riunione dei Ministri della salute del 12 giugno 2020, esso ha accolto con favore la proposta della Commissione, evidenziando come, fra gli obiettivi indicati dal programma EU4Health, massima priorità debba essere dedicata al rafforzamento dei sistemi sanitari nazionali, alla migliore condivisione dei dati sulle minacce sanitarie transfrontaliere, alla ulteriore digitalizzazione e interoperabilità tra sistemi nazionali, a garantire la disponibilità e l'accessibilità economica dei medicinali, dei dispositivi medici e degli altri prodotti sanitari, a limitare la dipendenza delle catene di approvvigionamento dai Paesi terzi, a

¹ Si veda per tutti G. DI FEDERICO, S. NEGRI, *Unione europea e salute. Principi, azioni, diritti e sicurezza*, Milano, 2019.

rafforzare la prevenzione e lo *screening* delle malattie non trasmissibili, compresi i tumori, nonché a proteggere le persone in situazioni di vulnerabilità, come gli anziani e le persone affette da malattie croniche².

Nel suo discorso sullo Stato dell'Unione del 2020 la presidente della Commissione europea Ursula von der Leyen ha esortato istituzioni europee e Stati membri a trarre insegnamenti dell'attuale crisi e a costruire un'Unione europea della salute, sottolineando che solo in questo modo l'UE potrà attrezzarsi per prevenire le crisi sanitarie ed evitare che esse si trasformino in gravi crisi sociali ed economiche³.

Nella comunicazione dell'11 novembre 2020, la Commissione europea propone i primi elementi costitutivi dell'Unione europea della salute per adempiere all'obbligo di garantire un elevato livello di protezione della salute umana, come definito dalle norme della Carta dei diritti fondamentali dell'UE⁴. Alla luce degli insegnamenti tratti dalla prima fase della pandemia, la Commissione presenta, da un lato, un quadro rafforzato per la cooperazione transfrontaliera contro le minacce sanitarie al fine di proteggere meglio le vite umane e il mercato interno e di mantenere gli *standard* più elevati in termini di tutela dei diritti umani e delle libertà civili. Dall'altro lato, essa indica la necessità di rafforzare il ruolo dell'UE nel coordinamento e nella cooperazione a livello internazionale per prevenire e controllare le minacce per la salute a carattere transfrontaliero e migliorare la sicurezza sanitaria mondiale.

La recente comunicazione è accompagnata da tre proposte legislative. La Commissione indica un aggiornamento della decisione n. 1082/2013/UE⁵ relativa alle gravi minacce per la salute a carattere transfrontaliero, un rafforzamento del mandato del Centro europeo per la prevenzione e il controllo delle malattie (in seguito ECDC) e un ampliamento del mandato dell'Agenzia europea per i medicinali (in seguito EMA).

Tale comunicazione si collega all'idea della Commissione avanzata nel giugno 2020⁶ volta a rafforzare il meccanismo europeo di protezione civile⁷. L'obiettivo di tali azioni è l'istituzione di un quadro di regole solido ed efficace per consentire agli Stati membri di rispondere in modo coordinato alle future crisi sanitarie. La base giuridica sulla quale si basano tali proposte è l'art. 168, par. 5, TFUE che consente alle istituzioni europee di «adottare misure di incentivazione per proteggere e migliorare la salute

² Proposta di regolamento del Parlamento e del Consiglio, del 4 giugno 2020, per stabilire un Programma dell'Unione per le azioni nel campo della salute, per il periodo 2021-2027 (EU4Health-Programme), COM(2020) 405 final.

³ Discorso sullo stato dell'Unione 2020, del 16 settembre 2020, reperibile *online*.

⁴ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, dell'11 novembre 2020, Costruire un'Unione europea della Salute: rafforzare la resilienza dell'UE alle minacce per la salute a carattere transfrontaliero, COM(2020)724 final.

⁵ Decisione n. 1082/2013/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 ottobre 2013, relativa alle gravi minacce per la salute a carattere transfrontaliero e che abroga la decisione n. 2119/98/CE.

⁶ Proposta di decisione del Parlamento e del Consiglio, del 2 giugno 2020, che modifica la decisione n.n 1313/2013/UE su un meccanismo unionale di protezione civile, COM(2020) 220 final.

⁷ Decisione n. 1313/2013/UE del Parlamento europeo, del Consiglio, del 17 dicembre 2013, su un meccanismo unionale di protezione civile.

umana, in particolare per lottare contro i grandi flagelli che si propagano oltre frontiera, misure concernenti la sorveglianza, l'allarme e la lotta contro gravi minacce per la salute a carattere transfrontaliero, e misure il cui obiettivo diretto sia la protezione della sanità pubblica in relazione al tabacco e all'abuso di alcol, ad esclusione di qualsiasi armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri».

Il coordinamento delle misure sanitarie è fondamentale sia per affrontare efficacemente le problematiche che possono sorgere dalle pandemie, sia per garantire un elevato livello di tutela della salute dei cittadini europei. Dall'inizio della pandemia da Covid-19, la Commissione collabora con il Comitato per la sicurezza sanitaria dell'UE e con il Sistema di allarme rapido e di reazione (in seguito SARR) per cercare di coordinare gli interventi degli Stati membri. Inoltre, il Consiglio si è servito dei dispositivi integrati dell'UE per la risposta alla crisi (in seguito IPCR) e coordinare e sostenere la risposta politica dell'UE.

L'esperienza della prima fase della pandemia dimostra i limiti dell'attuale modello di coordinamento. Per questo motivo, in questa comunicazione, la Commissione propone misure mirate per rafforzare l'azione del Comitato per la sicurezza sanitaria e del SARR, consentendo loro di adottare orientamenti formali e pareri, integrati da raccomandazioni della Commissione. Secondo la comunicazione, l'adozione di tali raccomandazioni si tradurrà in misure applicabili all'interno degli Stati membri.

Inoltre, la Commissione sottolinea l'importanza di modificare il quadro per il riconoscimento di un'emergenza a livello UE, consentendo di attivare dei meccanismi europei di risposta alle emergenze sanitarie indipendentemente dalle dichiarazioni fornite dall'Organizzazione mondiale della sanità. La Commissione procederà a tale riconoscimento attraverso una procedura condivisa con un Comitato consultivo indipendente che si esprimerà sul riconoscimento o sul termine di una crisi sanitaria, come pure sulle misure di risposta.

Il riconoscimento delle gravi minacce si baserà su un nuovo modello di sorveglianza epidemiologica. La comunicazione raccomanda di irrobustire i sistemi di sorveglianza mediante una maggiore capacità di rilevamento, monitoraggio e indagine delle malattie emergenti. Per raggiungere tale obiettivo, la Commissione chiede di potenziare il ruolo dell'ECDC nella creazione di sistemi integrati di sorveglianza e monitoraggio a livello dell'UE, comprensivi di dati di ricerca e di dati sulla idoneità dei sistemi sanitari in termini di diagnosi, prevenzione e cura di malattie trasmissibili specifiche e sicurezza del paziente. Inoltre, il programma EU4Health fornirà finanziamenti per migliorare i sistemi nazionali di sorveglianza e consentire alle agenzie decentrate dell'UE di sostenere gli Stati membri attraverso consulenze tecniche e orientamenti specifici per ciascun contesto nazionale. Per garantire capacità di risposta adeguate, la comunicazione sottolinea la necessità di creare una rete di laboratori di riferimento dell'UE che permetta l'allineamento di diagnosi, test sierologici, metodi di test e uso e convalida di determinati test e l'attuazione di efficaci misure di tracciamento dei contatti, utili in particolar modo per contrastare i focolai locali. L'ECDC avrà

l'incarico di istituire un sistema automatizzato per il tracciamento dei contatti, sulla base delle tecnologie di tracciamento dei contatti sviluppate dagli Stati membri.

Oltre alla riforma del meccanismo di sorveglianza e riconoscimento, la comunicazione propone di fornire un nuovo quadro di valutazione del rischio per tutti i pericoli, che comprenda una raccomandazione rapida e adeguata sulle misure di risposta che gli Stati membri dovrebbero attuare. A tal proposito, la Commissione assegna a tutte le competenti agenzie decentrate dell'UE l'incarico di fornire valutazioni del rischio, consulenza scientifica e raccomandazioni per le misure di risposta, prevedendo una delega di responsabilità per la Commissione e le agenzie dell'Unione.

La crisi sanitaria provocata dal Covid-19 ha anche evidenziato la mancanza di una visione globale per quanto riguarda la messa in opera dei piani di preparazione e risposta degli Stati membri, come pure un'incoerenza riguardo la loro compatibilità. Ciò dipende sia dal fatto che l'Unione non è competente a valutare i piani nazionali in risposta alle epidemie, sia dall'assenza di un piano a livello UE di preparazione alle pandemie. Per evitare il ripetersi della deficitaria gestione della risposta iniziale palesatasi su tutto il territorio dell'Unione, la Commissione propone di sviluppare un piano vincolante dell'UE di preparazione e risposta alle pandemie. Esso includerà disposizioni chiare, che consentiranno all'UE e agli Stati membri di adottare piani coordinati a livello nazionale e locale. L'efficacia di tale quadro sarà migliorata attraverso l'avvio di un processo di *audit* dell'UE per accertare le reali capacità di risposta a livello locale, che sarà guidato dalla Commissione con il supporto tecnico dell'ECDC. Le conclusioni di questa sorveglianza saranno utili per colmare le lacune individuali durante il processo di rendicontazione e di *audit* e per garantire un utilizzo ottimale del sostegno finanziario erogato tramite il futuro programma dell'UE per la salute, il così detto EU4Health, i fondi strutturali e il sostegno alla ricerca e all'innovazione nell'ambito del programma Horizon Europe.

La pandemia ha anche messo in luce le debolezze strutturali e le carenze del mercato farmaceutico e di attrezzature mediche. Per evitare il ripetersi degli errori compiuti durante la prima fase pandemica, la comunicazione suggerisce di creare una apposita autorità europea che rafforzi la capacità di preparazione e risposta dell'UE in questo ambito. La sua missione sarà mettere l'UE e gli Stati membri nelle condizioni di adottare rapidamente le misure mediche e di altro tipo più avanzate in caso di emergenza sanitaria, coprendo tutta la catena dalla concezione alla distribuzione e all'uso. Nelle intenzioni della Commissione, l'autorità pianificherà e coordinerà l'acquisizione delle risorse supplementari specifiche necessarie per reagire opportunamente nell'interesse di tutti gli Stati membri.

La prima fase della pandemia ha messo in evidenza la mancanza di meccanismi e strutture efficaci per avere una visione d'insieme della domanda e dell'offerta di contromisure mediche critiche e per monitorare e sostenere gli Stati membri che dovevano far fronte alle carenze. La Commissione propone il regolamento relativo alle gravi minacce per la salute a carattere transfrontaliero, prevedendo norme atte a rafforzare alcuni elementi del quadro giuridico dell'accordo di aggiudicazione congiunta stabilito dalla decisione n. 1082/2013/UE. In quanto fondamentale procedura

di appalto dell'UE, questo strumento sarà inoltre irrobustito e, nel contempo, una clausola di esclusività attenuerà il rischio di concorrenza interna per risorse limitate o di percorsi nazionali paralleli. Un tale approccio dovrebbe garantire la costituzione di scorte strategiche di attrezzature mediche di emergenza nell'ambito del meccanismo europeo di protezione civile. In più, il regolamento proposto formalizzerà e amplierà l'attuale struttura del Gruppo direttivo esecutivo sui farmaci, costruendo una struttura permanente all'interno dell'EMA per monitorare gli eventi relativi al settore farmaceutico che potrebbero condurre a crisi future, nonché per controllare e attenuare il rischio di carenze di medicinali chiave a crisi dichiarata. In seguito alla sperimentazione e messa in commercio del vaccino contro il Covid-19, la Commissione propone di creare un'infrastruttura dell'UE per le sperimentazioni cliniche e la creazione di una piattaforma informatica per consentire all'EMA e all'ECDC di coordinare gli studi sulla sicurezza e sull'efficacia dei vaccini.

La comunicazione suggerisce misure mirate a migliorare la cooperazione e il coordinamento internazionali nella lotta alle minacce per la salute. Le proposte mirano a consolidare il ruolo dell'UE nell'ambito internazionale della preparazione e della risposta alle crisi sanitarie attraverso un duplice approccio. La Commissione propone sia un miglioramento della cooperazione e del coordinamento a livello internazionale che un sostegno sul campo agli Stati membri e ai Paesi terzi nei momenti di necessità. Questo si tradurrà in una maggiore capacità dell'ECDC di mobilitare e dispiegare la *task force* sanitaria dell'UE per assistere le risposte locali, in particolare negli Stati membri, e in un maggiore coinvolgimento nelle squadre di intervento internazionali, compreso il sostegno dell'ECDC alla creazione di sistemi sanitari più resilienti per una preparazione sostenibile nel campo della sicurezza sanitaria nei Paesi terzi *partner* dell'UE.

In conclusione, è opportuno sottolineare come la pandemia causata dalla diffusione da Covid-19 ha dimostrato che la tutela della salute è propedeutica per consentire lo sviluppo sia della società che dell'economia. Le minacce che riguardano la salute globale possono essere efficacemente affrontate solo coordinando le risposte dei vari attori nazionali con quelle sovranazionali. La comunicazione della Commissione illustra le azioni supplementari da intraprendere nell'immediato futuro, a livello europeo e nazionale, per aumentare la resilienza dell'Unione a tutte le minacce sanitarie a carattere transfrontaliero e fornire a ciascun cittadino europeo l'elevato livello di salute pubblica che si aspetta e merita. Le istituzioni europee hanno la responsabilità di portare avanti queste misure in modo rapido e rigoroso e superare la frammentazione e le lacune degli strumenti e delle informazioni che, persistendo, renderebbero l'Unione vulnerabile alle conseguenze delle pandemie. In definitiva, la creazione di una forte Unione europea della salute dipende dalla volontà degli Stati membri di impegnarsi in questo percorso.

Gennaio 2021



SIOI

UNA Italy

OSSERVATORIO

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

Il nuovo regime globale di sanzioni dell'Unione europea: una vera svolta?

Antonello Attino

Borsista di ricerca in Diritto internazionale, Università degli Studi di Bari Aldo Moro

1. Lo scenario europeo - L'attuale difficile contesto internazionale nel settore dei diritti umani ha indotto recentemente l'Unione europea a intervenire adottando due provvedimenti, con l'obiettivo di rendere più efficace il suo sistema sanzionatorio in caso di gravi violazioni. Il 7 dicembre 2020 il Consiglio ha approvato la decisione PESC 2020/1999¹ e il regolamento 2020/1998² prevedendo un regime globale di sanzioni. Mai, prima di questa nuova disciplina, si era riusciti ad istituire un quadro europeo globale di misure volte a sanzionare individui, entità e organismi (statali e non statali) responsabili di gravi violazioni dei diritti umani. In precedenza, si faceva ricorso a regimi sanzionatori geografici, adottati dall'UE caso per caso.

La proposta congiunta di regolamento, presentata al Consiglio dall'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza e dalla Commissione europea, era stata ufficialmente annunciata nel comunicato stampa della Commissione del 19 ottobre scorso. La necessità di intervenire con l'istituzione di un regime di portata generale di misure restrittive per gravi violazioni dei diritti umani era stata spiegata in modo chiaro dall'Alto rappresentante Josep Borrell con queste parole: «Human rights are under attack around the world. The new EU Global Human Rights Sanctions Regime will be a powerful tool to hold accountable those responsible for serious human rights violations and abuses around the world. This is an opportunity for Europe not only to stand up for its values but to act». Come si può evincere dalle dichiarazioni di Borrell, l'Unione deve agire affinché i valori del rispetto della dignità umana, della democrazia, dell'uguaglianza, dello Stato di diritto e dei diritti umani, proclamati nell'art. 2 TUE, vengano concretamente rispettati.

La decisione 2020/1999 del Consiglio, adottata su proposta dell'Alto rappresentante, sulla base delle rispettive competenze in materia di politica estera e di sicurezza sancite dall'art. 26 TUE, definisce i contorni politico-giuridici della disciplina sanzionatoria. Il regolamento 2020/1998, adottato contestualmente sulla base dell'art. 215 TFUE, integra la decisione e rende effettive le misure sanzionatorie stabilite. Le sanzioni potranno essere adottate dall'UE in modo autonomo, ovvero in attuazione delle risoluzioni del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite.

La decisione e il regolamento rappresentano il fulcro di un più ampio Piano d'azione dell'Unione europea per i diritti umani e la democrazia, previsto per gli anni 2020-2024 e definito con la Comunicazione congiunta della Commissione e dell'Alto

¹ Decisione (PESC) 2020/1999 del Consiglio del 7 dicembre 2020 relativa a misure restrittive contro gravi violazioni e abusi dei diritti umani.

² Regolamento del Consiglio (EU) 2020/1998 del Consiglio del 7 dicembre 2020 relativo a misure restrittive contro gravi violazioni e abusi dei diritti umani.

rappresentante del 25 marzo 2020³. Il piano, definitivamente approvato dal Consiglio con le conclusioni approvate il 18 novembre 2020⁴, conferma come negli ultimi anni l'impegno delle istituzioni europee nel settore della tutela ai diritti dell'uomo abbia ormai assunto una ben precisa fisionomia. Il 25 giugno 2012 il Consiglio adottò infatti per la prima volta il Quadro strategico in materia di diritti umani e di democrazia, in grado di definire obiettivi, principi e priorità con la finalità di dare maggiore efficacia e coerenza alla politica europea in questo settore. Il documento ha fissato le priorità di lunga data che l'UE mira a realizzare, le quali necessitano di costante aggiornamento ad opera dei piani d'azione periodicamente adottati. Il piano per gli anni 2020-2024, successivo ai due precedenti previsti rispettivamente per gli anni 2012-2014 e 2015-2019, si propone di continuare a perseguire gli obiettivi stabiliti dal Quadro strategico, con una maggiore attenzione verso le nuove sfide – dalla protezione delle persone alla promozione dei diritti utilizzando le moderne tecnologie – che il mondo odierno presenta e presenterà nei prossimi anni.

In tale contesto si inserisce il tema delle sanzioni che, soprattutto di recente, ha assunto un ruolo assai efficace come strumento di politica estera. Se finora le specifiche competenze e l'autorevolezza in materia economica dell'Unione hanno reso l'intervento sanzionatorio sempre crescente, questi nuovi provvedimenti forniscono all'UE, almeno sulla carta, uno strumento ancor più incisivo con cui poter influire nelle relazioni internazionali.

L'Unione europea si è innanzitutto posta il problema di colmare il vuoto in tema di responsabilità, con l'obiettivo di punire quei soggetti di diritto internazionale che troppe volte, purtroppo, sono riusciti a farla franca dinanzi a manifesti abusi. Nonostante i grandi progressi compiuti in questo delicato settore, continuiamo infatti quotidianamente ad assistere a gravi e manifeste violazioni dei diritti fondamentali che spesso restano impunte o talvolta addirittura giustificate.

I due atti cercano di fornire a un carente quadro normativo europeo un equilibrato e più efficace sistema sanzionatorio. Perché, se è giusto punire e reprimere chi viola le regole, non bisogna dimenticare che anche la sanzione può portare ad una violazione dei diritti. Probabilmente è anche questo il motivo per il quale finora si è intervenuto con maggiore difficoltà sulla disciplina delle sanzioni e, di conseguenza, si è arrivati alla fine dell'anno 2020 per avere un più deciso passo in avanti delle istituzioni europee in favore dei diritti dell'uomo. Significativo è oltretutto che questa importante novità sia stata introdotta quasi in concomitanza con la Giornata mondiale dei diritti umani del 10 dicembre (anniversario della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo), nonché nel pieno di una pandemia di straordinaria gravità, quella del Covid-19, che ha accentuato la crisi economica aggravando la situazione di chi già versava in una condizione di particolare vulnerabilità.

³ Comunicazione congiunta al Parlamento europeo e al Consiglio del 25.3.2020, Piano d'azione dell'UE per i diritti umani e la democrazia 2020-2024.

⁴ Conclusioni del Consiglio sul piano d'azione dell'UE per i diritti umani e la democrazia 2020-2024 del 18.11.2020.

2. La nuova disciplina - Fatta questa premessa, è necessario soffermarsi sui principali contenuti degli atti in oggetto, iniziando dal quadro di applicazione. La decisione e il regolamento si applicano a tutte le gravi violazioni e abusi dei diritti umani nel mondo, quali genocidio, crimini contro l'umanità, tortura e altri trattamenti inumani e degradanti, tratta di esseri umani, schiavitù, esecuzioni e uccisioni extragiudiziali, sommarie o arbitrarie, arresti o detenzioni arbitrari, violazione della libertà di opinione, di religione o di credo. In generale, ne viene estesa l'applicazione a tutte quelle violazioni o abusi che presentano il carattere della sistematicità o che d'istinto seria preoccupazione per gli obiettivi prefissati dall'art. 21 TUE in materia di politica estera e di sicurezza comune.

I due provvedimenti del Consiglio, dovendo rispettare l'intera disciplina internazionale a tutela dei diritti umani, devono peraltro "tenere conto" delle norme internazionali consuetudinarie e pattizie già esistenti in tale settore. In particolare vengono richiamati, rispettivamente nell'art. 1 e nell'art. 2 della decisione e del regolamento, il Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici del 1966, la Convenzione per la prevenzione e repressione del delitto di genocidio del 1948, la Convenzione contro la tortura e altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti del 1984, la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali del 1950 e numerosi altri impegni internazionali a tutela dei diritti umani.

Fondamentale, trattandosi della prima disciplina globale in questo ambito, è l'art. 1 del regolamento, nel quale vi sono, come di prassi per gli atti di diritto UE, un'elencazione e una esaustiva spiegazione delle terminologie utilizzate. Per comprendere le misure sanzionatorie è imprescindibile conoscere, per esempio, che cosa si intende per risorse economiche, cosa per fondi e cosa per congelamento degli uni e degli altri. L'art. 1 fornisce pertanto definizioni univoche e impedisce agli Stati membri, destinatari della disciplina, di fraintendere l'accezione dei termini utilizzati in entrambi gli atti.

Questo ci introduce al vero nucleo del regime istituito. Le sanzioni concretamente previste nei confronti di chi ha commesso o prestato sostegno, o risulta associato a chi ha compiuto le gravi violazioni, sono sostanzialmente tre: divieto di ingresso o di transito nel territorio dello Stato membro; congelamento di fondi o risorse economiche; divieto nei confronti delle persone ed entità dell'UE di mettere fondi a disposizione dei soggetti inseriti nell'elenco.

La prima di queste sanzioni è prevista dall'art. 2 della decisione del Consiglio, che consente agli Stati membri, in virtù della loro competenza esclusiva in materia di restrizioni di viaggio, di adottare tutte le misure idonee per evitare l'ingresso o il transito dei trasgressori nel loro territorio. Gli Stati hanno dunque un certo margine di discrezionalità nel decidere se ed eventualmente quali misure adottare per impedire l'ingresso di coloro i quali vadano a violare la disciplina in questione. Sono previste, chiaramente, delle deroghe: di carattere umanitario, allorché cioè il viaggio sia giustificato da ragioni umanitarie urgenti; di carattere organizzativo, quando vi sia la necessità di prendere parte a riunioni promosse od ospitate dall'Unione; o, ancora, per motivi di carattere giudiziario, quando l'ingresso o il transito nello Stato membro sia necessario per prendere parte a un procedimento giudiziario.

Il perno su cui si incardina la maggior parte del regime sanzionatorio previsto dal regolamento 2020/1998 è costituito dall'art. 3. Questo prevede il congelamento di tutti i fondi e le risorse economiche appartenenti, possedute o controllate da persone fisiche o giuridiche, da entità o organismi che abbiano commesso, prestato sostegno di qualsiasi tipo o che siano associati a coloro i quali siano responsabili delle violazioni o abusi dei diritti umani tutelati dalla presente disciplina. Viene imposto inoltre il divieto agli Stati membri ed operatori dell'UE di mettere a disposizione di questi soggetti qualsiasi fondo o risorsa economica. I soggetti identificati dal Consiglio come trasgressori sono inseriti nell'allegato I, cioè un'apposita lista, che conterrà anche i motivi dell'inserimento e ogni informazione necessaria a identificare le persone o organismi interessati (art. 15 del regolamento).

Diverse sono, anche in relazione a questa particolare sanzione, le deroghe previste. L'art. 4 ss. del regolamento prevedono infatti specifiche situazioni in cui le autorità degli Stati membri possono procedere ad autorizzare lo svincolo di alcuni fondi o risorse economiche congelate. Questo è possibile nel caso in cui sia necessario soddisfare esigenze assolutamente indispensabili per i soggetti sanzionati, quali ad esempio spese relative a generi alimentari, canoni di locazione o ipoteche, medicinali o cure mediche; o, ancora, qualora lo svincolo di tali disponibilità sia necessario per ragioni di carattere umanitario, per adempiere al pagamento di spese legali, o in forza di un contratto od obbligazione sorta anteriormente alla data di inserimento nella lista. In ognuno di questi casi, elencati in maniera esemplificativa e non esaustiva, lo Stato membro interessato, per evitare che vi sia assoluta arbitrarietà nelle scelte operate dalle autorità statali, entro due settimane dal rilascio dovrà informare gli altri Stati membri e la Commissione europea in merito a ogni autorizzazione accordata. In questo modo l'Unione potrà concretamente vigilare sul corretto utilizzo degli strumenti derogatori, tanto utili e necessari quanto passibili di abuso.

Con il nuovo regime sanzionatorio l'Unione europea ha cercato di dotarsi di una maggiore rapidità d'azione e di una più efficace procedura da attuare in caso di manifeste violazioni dei diritti fondamentali. Come anticipato, l'UE aveva già il potere di adottare sanzioni per le violazioni dei diritti umani, in particolare vietando ai soggetti rei l'ingresso nel territorio comunitario o congelando i loro beni o imponendo l'embargo sulle armi. Tali meccanismi sanzionatori, però, sono stati spesso diretti a Paesi specifici (si pensi alla Libia o alla Bielorussia), oppure nell'ambito di regimi speciali di sanzioni stabiliti per contrastare fenomeni quali il terrorismo, l'uso di armi chimiche o attacchi informatici.

Il nuovo sistema ha invece tratto ispirazione dal Magnitsky Act statunitense, una legge voluta dal Presidente Obama e che fu inizialmente adottata nel 2012 per punire dei funzionari russi ritenuti responsabili della morte e degli abusi perpetrati all'avvocato Sergei Magnitsky (da cui la legge ha appunto preso il nome) durante la sua prigionia nel carcere di Mosca, dopo aver denunciato uno dei più clamorosi casi di corruzione all'interno del Governo russo. Nel 2016 fu adottato il Global Magnitsky Act, che estese il meccanismo sanzionatorio per violazione dei diritti umani a livello globale, consentendo agli Stati Uniti di colpire chiunque ne sia ritenuto responsabile.

Seguendo l'esempio degli USA, alcuni Stati, anche europei (Lituania, Estonia, Lettonia e Paesi Bassi), hanno introdotto nei rispettivi ordinamenti norme ispirate alla legge Magnitsky. Anche l'Unione europea ha voluto prevedere una regolamentazione che ne ricalcasse i contenuti, come più volte riconosciuto dallo stesso Borrell. Con le nuove previsioni, in particolare, diventa irrilevante il criterio geografico. Il nuovo regime sanzionatorio consentirà all'Unione di affrontare le violazioni e gli abusi gravi dei diritti umani in tutto il mondo. È rilevante però sottolineare che questa nuova disciplina non va a sostituirsi ai sistemi sanzionatori geografici già esistenti, ma va a integrarli. Anzi, obiettivo dell'Unione è anche quello di coordinare e fornire un indirizzo univoco.

Con riferimento alla procedura, sarà compito del Consiglio deliberare all'unanimità, su proposta di uno Stato membro o dell'Alto rappresentante, l'elenco dei soggetti sottoposti a sanzione. Il Consiglio dovrà oltretutto dare comunicazione ai soggetti interessati dei motivi che hanno determinato l'inserimento nella lista, fornendo loro la possibilità di presentare osservazioni, le quali dovranno poi essere rivalutate dal Consiglio ai fini della decisione definitiva.

3. Riflessioni finali e i possibili sviluppi – Quanto detto finora mette in evidenza che l'impegno delle istituzioni europee di dotarsi di un meccanismo sanzionatorio meno farraginoso potrebbe portare alcuni benefici. Senza dimenticare che un siffatto regime globale svolgerebbe anche un'importante funzione deterrente nei confronti dei potenziali soggetti sottoponibili a sanzioni.

Un elemento di perplessità riguarda però la zona d'ombra che continua a permanere. Si tratta di una delle maggiori critiche che da sempre sono mosse nei confronti dei regimi sanzionatori previsti nella disciplina della politica estera europea: la maggioranza necessaria ad approvare la decisione di irrogare sanzioni. Sulla base dell'art 26 TUE il Consiglio europeo stabilisce i principi generali della PESC, sui quali generalmente è poi il Consiglio che adotta le relative decisioni all'unanimità. È necessaria, pertanto, la decisione concorde di tutti i 27 Stati membri per adottare le sanzioni. Questo principio è confermato dalla decisione e dal regolamento istitutivi del nuovo regime, i quali prevedono, come detto, la decisione unanime del Consiglio su proposta di uno Stato membro o dell'Alto rappresentante.

La regola dell'unanimità limita fortemente la tempestività di intervento, fornendo contestualmente un notevole potere di veto agli Stati, molto spesso esercitato per interessi di parte. Un recente esempio è rappresentato dal caso delle sanzioni irrogate alla Bielorussia per le dure repressioni nei confronti degli oppositori del Presidente Lukashenko, rimaste per lungo tempo bloccate a causa del veto di Cipro, il cui Governo, per votare favorevolmente, richiedeva che le stesse misure punitive fossero adottate anche contro la Turchia, responsabile di una politica estera aggressiva nelle acque del Mediterraneo orientale. La situazione si è sbloccata soltanto in occasione del Consiglio europeo straordinario del 1° ottobre 2020, con la promessa dell'Unione di intervenire a tutela dei diritti sovrani della Repubblica di Cipro e contro la Turchia, in caso di reiterate azioni unilaterali in violazione del diritto internazionale.

Risultano quindi evidenti le difficoltà che una politica estera così concepita può continuare a creare, poiché è alquanto difficile giungere a politiche estere perfettamente compatibili tra i diversi Stati membri dell'UE. Mantenere la regola dell'unanimità rappresenta una forma di tutela per tutti gli Stati membri, consentendo a ognuno di essi di bloccare il processo decisionale. Il rischio è quello di adottare costantemente decisioni assai incisive sulla carta, ma poco nella pratica e al tempo stesso di far perdere all'Unione europea credibilità a livello internazionale in materia di PESC.

L'alternativa, come già auspicato da Borrell e dalla Presidente della Commissione europea Ursula von der Leyen, potrebbe essere quella di passare a un meccanismo decisionale a maggioranza qualificata. Questa soluzione, pur non essendo esente da incognite, eviterebbe eccessivi rallentamenti in un settore che spesso richiede interventi urgenti. Il sistema di votazione a maggioranza qualificata richiederebbe il voto favorevole del 55% dei votanti (quindi 15 su 27 Stati membri) se la proposta provenisse dall'Alto rappresentante o del 72% nel caso in cui provenisse da uno Stato membro, a condizione, in entrambi i casi, che sia rappresentata almeno il 65% della popolazione totale dell'UE. Da una parte si andrebbe quindi a snellire una procedura assai macchinosa, evitando le situazioni di *impasse* che spesso vengono a crearsi, dall'altra si potrebbero accentuare le differenze nazionali tra gli Stati membri in seno al Consiglio.

Si tratta di una problematica non facilmente risolvibile e, come spesso accade, non esiste una soluzione ideale in grado di soddisfare pienamente tutti. Ciò che si può constatare con chiarezza è, se non altro, il sentimento comune all'interno dell'Unione di cercare di garantire un sistema improntato alla effettiva tutela dei valori sanciti nei trattati. Al momento non resta che attendere la concreta attuazione di questo nuovo regime per capire se la decisione e il regolamento del Consiglio raggiungeranno l'obiettivo di snellire le procedure rendendo più celeri le operazioni. Verosimilmente bisognerà, d'ora in avanti, essere pronti ad intervenire in maniera tempestiva per applicare il nuovo sistema sanzionatorio, a fronte della mutevole realtà delle relazioni internazionali.

Gennaio 2021



NATO 2030: il rilancio dell'Alleanza Atlantica per il prossimo decennio

Francesco Gaudiosi

Dottorando di ricerca in Diritto internazionale, Università degli Studi della Campania Luigi Vanvitelli

1. Premessa: la NATO come “strategic anchor in uncertain times”. – La North Atlantic Treaty Organization, istituita a Washington D.C. il 4 aprile 1949 con il [Trattato Nord Atlantico](#), ha rappresentato il tentativo, all'indomani della fine del Secondo conflitto mondiale, di dare vita ad una nuova organizzazione internazionale al fine di garantire pace e sicurezza collettiva nello scenario nordatlantico, coinvolgendo gli Stati nordamericani assieme alla quasi totalità di Paesi dell'Europa occidentale nell'ottica di rafforzamento delle relazioni pacifiche e amichevoli tra gli Stati dell'Alleanza (art. 2 del Trattato), nonché nello sviluppo di un sistema di difesa e deterrenza rispetto ad aggressioni dall'esterno, alla gestione di crisi internazionali ed alla sicurezza cooperativa *ex art.* 5 del Trattato. Tale articolo costituisce tuttora l'elemento su cui si fonda l'operato della NATO, legittimando l'autodifesa collettiva *ex art.* 51 della Carta ONU in caso di attacco armato nei confronti di uno degli Stati membri.

La NATO è stata creata sulla base dell'impulso degli Stati euro-atlantici a intensificare la cooperazione internazionale con riguardo *prima facie* al settore militare e della difesa. La finalità primaria era quella di arginare il pericolo dell'espansionismo sovietico a partire dagli anni '50 del XX secolo ma, a fronte della dissoluzione dell'URSS, i campi di azione e le funzioni attribuitele sono stati modificati numerose volte, adattandola a nuovi scenari globali di crisi internazionali, come ad esempio il terrorismo internazionale e i *cyber attacks*. Anche nel [contesto pandemico](#) la NATO è riuscita a mettere le sue risorse in termini di personale e di logistica al servizio degli Stati membri al fine di contenere l'avanzata del Covid-19.

Nonostante i numerosi sforzi collettivi per cui tale Organizzazione si è contraddistinta negli ultimi decenni in relazione a spinosi scenari geopolitici, la NATO non è stata esente da un sempre più frequente scetticismo, talvolta anche tra gli stessi [capi di Stato](#) di alcuni suoi membri, facendo presagire se non una sua dissoluzione, quantomeno una perdita di gradimento tra gli Stati membri, nonché un possibile ridimensionamento. A fronte di ciò, il [Summit](#) dei capi di Stato e di governo della NATO, tenutosi a Londra nel dicembre 2019, ha domandato al Segretario generale dell'Organizzazione, Jens Stoltenberg, di avviare un dibattito nel lungo periodo per rafforzare la dimensione politica della NATO e la sua proiezione a livello internazionale (punto 7 del [documento](#)). Nell'aprile 2020, il Segretario generale ha nominato un gruppo di riflessione indipendente, co-presieduto da Thomas de Maizière e A. Wess Mitchell e composto da John Bew, Greta Bossenmaier, Anja Dalgaard-Nielsen, Marta Dassù, Anna Fotyga, Tacan Ildem, Hubert Védrine e Herna Verhagen, incaricato di fornire raccomandazioni in tre aree principali: le modalità di rafforzamento di solidarietà e coesione tra Alleati, l'aumento del coordinamento e della consultazione politica tra Alleati e il consolidamento del suo ruolo politico nell'affrontare le minacce attuali e future per la sicurezza dell'Alleanza. Dopo più di novanta incontri, tenutisi

esclusivamente in modalità telematica a causa dell'emergenza sanitaria, è stato approvato un [documento](#), datato 25 novembre 2020 e intitolato *NATO 2030: United for a new era*.

Scopo del presente lavoro è proprio quello di analizzare questo documento, articolato in tre sezioni: la prima descrive in maniera sintetica la visione del gruppo per la NATO 2030, la seconda considera le principali tendenze che daranno forma all'ambiente della NATO da qui al 2030, la terza fornisce una disamina più dettagliata delle raccomandazioni sulla base di ciascuno dei tre obiettivi dati al gruppo dal Segretario generale.

2. La visione della NATO per il 2030. - Sin dalla sua iniziale istituzione nel 1949, l'attività della NATO è significativamente mutata nel tempo: questo è avvenuto sia a causa della graduale dissoluzione della minaccia sovietica, sia per le diverse e nuove priorità che gli Alleati hanno dato a talune minacce in tema di sicurezza dell'area euro-atlantica. Il documento ha quindi l'obiettivo primario di tracciare le future direttrici lungo le quali si svilupperà il futuro della NATO, focalizzandosi sul nucleo primario del rafforzamento delle relazioni tra Stati membri, nonché sulla valorizzazione degli strumenti di consultazione collettiva per far fronte a minacce esterne che compromettono l'equilibrio degli Stati alleati.

Le principali minacce per la stabilità dell'area euro-atlantica sono rappresentate nel documento in 14 punti, ove sono anche formulate raccomandazioni di cui gli Stati dovrebbero tenere conto nel prossimo decennio. In misura generale, si considera l'impegno della NATO per fare fronte ad un ritorno di una «systemic rivalry», segnata dalla progressiva espansione della potenza cinese su scala mondiale, dall'aggressività russa prevalentemente nell'area caucasica, artica, nel Mar Baltico e nel Mare di Barents, dal ruolo delle *Emerging and Disruptive Technologies* (EDTs, vale a dire l'insieme di tecnologie e conoscenze legate all'intelligenza artificiale e al *cyberspace*), nonché dalle minacce transfrontaliere riguardanti i diversi fianchi dell'Alleanza.

Nato 2030: United for a new era intende in primo luogo aggiornare il [NATO Strategic Concept](#) adottato dai capi di Stato e di governo al Summit NATO di Lisbona del 19-20 novembre 2010. In una prospettiva comparata, l'elemento condiviso da entrambi i documenti riguarda il mantenimento dei tre compiti fondamentali della NATO: il ruolo della difesa collettiva *ex art. 5* del Trattato, la gestione delle crisi su scala regionale e internazionale, il ruolo della sicurezza cooperativa mediante *partnership* con altre organizzazioni internazionali e Stati terzi che aderiscono ai criteri di pace e sicurezza collettiva dell'Alleanza¹. I principali elementi distintivi del documento in esame rispetto al *NATO Strategic Concept* del 2010 attengono al rilancio dell'Organizzazione nel suo ruolo di *forum* transatlantico per le consultazioni e il dialogo tra Stati alleati, nel riassetto dei principi costitutivi dell'Alleanza, nella definizione dei nuovi cambiamenti geostrategici della Cina e della Russia nello scenario mondiale e, infine, nella necessità di includere la lotta al terrorismo come elemento centrale della NATO.

Il secondo punto di riflessione del documento attiene al duplice approccio di deterrenza e dialogo con la Russia. Se, da un canto, si invitano gli Stati membri a mantenere un approccio politico unito e coerente nei confronti di Mosca, non retrocedendo a posizioni

¹ Cfr. [Strategic Concept](#) for the Defence and Security of the Members of the North Atlantic Treaty Organization, Novembre 2010, pp. 7-8.

di *business as usual* che potrebbero compromettere la credibilità e la coerenza dell'Alleanza, d'altro canto si considera l'opportunità derivante da un dialogo volto ad incoraggiare cambiamenti costruttivi della Russia nelle aree di crisi. A tal proposito, il Consiglio NATO-Russia dovrebbe continuare a essere considerato come il principale *forum* politico con Mosca, con l'obiettivo primario di tenere aperto il dialogo per quanto concerne l'annosa disputa tra Ucraina e Russia nella regione del Donbass, ricadente *de iure* sotto la sovranità ucraina. Questo giustificerebbe una politica a doppio binario volta non solo a limitare l'aggressività russa nelle aree transfrontaliere del fianco est della NATO e a sviluppare nuove modalità di risposta anche a forme "ibride" di aggressione russa (come ad esempio i [cyberattacks](#)), ma anche a tenere aperto il dialogo con la Russia al fine di negoziare il controllo degli armamenti e ridurre il livello di pericolosità del fianco est.

Il terzo punto si sofferma sulla doverosa attenzione che la NATO deve prestare nei confronti di un soggetto statale fino ad ora trascurato, vale a dire il progressivo espansionismo economico e militare della Cina in quasi tutte le aree del mondo. In questo contesto, si ritiene che l'Alleanza debba ragionare strategicamente nella prospettiva di un 2030 in cui Pechino assumerà una rilevanza indiscussa, valutando l'istituzione di un organo consultivo volto a dibattere l'insieme degli aspetti securitari degli Alleati di fronte alla potenza cinese. Ciò si motiverebbe alla luce di un'attenta valutazione delle implicazioni dello sviluppo tecnologico cinese e per monitorare o avviare sistemi di tutela per qualunque attività possa incidere sulla difesa collettiva, sulla prontezza militare o sulla resilienza nell'area di responsabilità del Comandante supremo alleato in Europa (SACEUR). Queste preoccupazioni possono essere ascritte alla sempre maggiore presenza di Pechino nelle economie di numerosi Stati membri dell'Alleanza – con il [caso italiano](#) che solleva *inter alia* diverse apprensioni (sia in ambito euro-atlantico che in quello delle [istituzioni europee](#)) –, con il rischio di una pericolosa ingerenza cinese nelle infrastrutture tecnologiche degli Stati europei. Tuttavia, il documento considera² che la NATO dovrebbe mantenere aperta la prospettiva del dialogo politico con la Cina su interessi condivisi, come ad esempio il controllo degli armamenti, compresa la possibilità di istituire un meccanismo di eliminazione dei conflitti a livello militare, qualora il ruolo della Cina nell'area euro-atlantica lo garantisca.

Il documento considera poi al quarto punto il ruolo tanto proficuo quanto pericoloso delle EDTs. Nel contesto della *cybersecurity* e dell'intelligenza artificiale la NATO dovrebbe fungere da istituzione di coordinamento per la condivisione delle informazioni e la collaborazione tra gli Alleati su tutti gli aspetti che queste tecnologie hanno nelle loro implicazioni sulla sicurezza nazionale. Di particolare rilevanza è la proposta del gruppo di riflessione di organizzare un vertice digitale tra governi e settore privato con l'obiettivo di identificare le lacune della cooperazione di difesa collettiva nelle strategie, nelle norme e nella ricerca e sviluppo legate alla sicurezza e alla salvaguardia contro i rischi derivanti dall'intelligenza artificiale. Il tema degli EDTs coinvolge la questione cinese³; esso, infatti, tratta anche del ruolo della NATO nel fare fronte alla strategia politica del Partito comunista cinese di sviluppare la c.d. [Military-Civil Fusions](#)

² NATO 2030: *United for a New Era, Analysis and Recommendations of the Reflection Group appointed by the NATO Secretary General*, 25 novembre 2020, Recommendations, punto 4, p. 28.

³ *Ibidem*, Recommendations, punto 9, p. 31.

(MCF). Come è noto, quest'ultima ha l'obiettivo primario di incrementare la ricerca scientifica e la dimensione commerciale della comunità civile all'interno dei settori della difesa e dell'industria militare, con evidenti implicazioni sull'intelligenza artificiale e sullo sviluppo di avanzate tecnologie militari su scala globale. In questa tanto innovativa quanto delicata dimensione tecnologica il documento suggerisce lo sviluppo di un piano nel lungo periodo dell'Alleanza volto a contrastare la strategia MCF della Cina in Europa, per scongiurare il pericolo che essa possa acquisire la proprietà intellettuale e i progressi tecnologici da studiosi e centri di ricerca europei per promuovere i suoi obiettivi militari.

L'asimmetria della minaccia terroristica è un ulteriore punto affrontato nel documento di riflessione sul futuro della NATO. A tal proposito, si invita l'Organizzazione a porre maggiore attenzione su tale rischio alla sicurezza collettiva, con particolare riguardo alle minacce ibride e informatiche nonché nella maggiore condivisione di informazioni sensibili delle *intelligence* tra gli alleati per ottenere una migliore consapevolezza delle aree di crisi in cui la NATO opera. In tale ambito, l'Alleanza dovrebbe basarsi sulla recente politica del [Battlefield Evidence](#)⁴ per incrementare la cooperazione in materia di giustizia penale – così come già svolto in sede europea dall'Agenzia UE Eurojust – intensificando la cooperazione tra i suoi Ministeri della Difesa e dell'Interno.

Il sesto punto si incentra sulle minacce concernenti il fianco sud della NATO, sia legate al rischio di infiltrazioni terroristiche nei Paesi membri di questa regione, sia nel mantenimento della pace nel Mediterraneo, quest'ultimo oggetto negli ultimi mesi di [dispute territoriali in materia marittima](#) tra la Grecia e la Turchia (entrambi membri dell'Alleanza) con particolare riguardo all'approvvigionamento energetico e allo sfruttamento di nuovi potenziali giacimenti di gas naturale nel Mediterraneo orientale. A tal proposito, il documento *NATO 2030* suggerisce di adottare tre politiche per l'Alleanza: il rafforzamento dell'Allied Joint Force Combat ([JFC](#)), comando militare della NATO con sede a Napoli, l'intensificazione della cooperazione internazionale con l'Unione europea al fine di garantire un approccio coordinato nell'area del Mediterraneo e una più frequente consultazione politica in seno al Consiglio del Nord Atlantico sul tema del fianco sud della NATO.

Il documento si sofferma poi su un tema particolarmente spinoso del diritto internazionale, avente ad oggetto l'obiettivo del disarmo nucleare su scala globale. Pur dimostrando il proprio compito di Organizzazione attiva nella consultazione politica tra Stati membri e soggetti terzi in questo settore, in vista anche di futuri accordi volti a rafforzare il regime giuridico internazionale in tema di [non proliferazione nucleare](#), si suggerisce un ruolo propulsivo della NATO nello sviluppo di un'agenda di controllo internazionale degli armamenti nelle aree in cui gli EDTs potrebbero avere possibili applicazioni militari. La NATO dovrebbe svolgere un ruolo di monitoraggio nel controllo degli armamenti similmente a quanto già fatto con la [Mutual Balanced Force Reduction](#)

⁴ Le *Battlefield Evidence* costituiscono letteralmente le prove sul campo di battaglia e vengono sempre più utilizzate per perseguire sospetti di terrorismo e crimini internazionali. Queste evidenze includono ad esempio foto che ritraggono crimini commessi contro civili, impronte digitali su ordigni esplosivi ed e-mail che descrivono complotti terroristici. Il [Memorandum 2020 sulle Battlefield Evidence](#) curato da Eurojust (Agenzia dell'UE per la cooperazione giudiziaria penale), dimostra che, nonostante questo tipo di prove siano particolarmente complesse nel soddisfare i criteri al fine di essere ritenute quali elementi ammissibili da un organo giudiziario, tali evidenze possono considerarsi come prove determinanti nei processi penali per combattere i casi di terrorismo.

negli anni '70, che portò alla nascita del [Trattato sulle Forze Armate Convenzionali in Europa](#).

L'ottavo punto prende in considerazione gli impatti del cambiamento climatico sulla dimensione di sicurezza collettiva della NATO. Tale connessione, fino al 2020 non rientrante nelle principali tematiche di preoccupazione dell'Organizzazione, ha cominciato ad interessare il dibattito interno all'Alleanza anche grazie al ruolo propulsivo del Segretario generale Stoltenberg a seguito di recenti [dichiarazioni](#), nel mese di settembre 2020, legate al sempre più frequente interesse sulle implicazioni securitarie in relazione ai cambiamenti climatici. A tal proposito, il documento suggerisce che la NATO potrebbe contribuire istituendo un nuovo [Centro di Eccellenza](#) sul Clima e la Sicurezza, allargando il novero di istituti satellite della NATO volti ad incrementare l'*expertise* militare verso le problematiche di maggiore rilevanza per l'ente. Si considera altresì come la recente emergenza sanitaria sia elemento di riflessione per rafforzare la gestione di crisi internazionali non necessariamente militari e la resilienza dei Paesi alleati, come peraltro già [dimostrato dalla NATO](#) nel consolidamento delle infrastrutture logistiche e delle telecomunicazioni offerte a tutti gli Stati membri maggiormente colpiti dall'evento pandemico. Inoltre, la base di implementazione delle politiche ambientali potrebbe essere costituita dal [Green Defence Framework 2014](#)⁵ della NATO e nel rafforzamento del programma interno all'Organizzazione intitolato [Science for Peace and Security](#)⁶.

L'istituzione di un ulteriore Centro di eccellenza è poi considerata al nono punto con riguardo alla c.d. *Democratic Resilience*, che sta ad indicare la proattività dell'Alleanza nell'istituire un codice di buona condotta per far rispettare quell'insieme di principi e processi democratici connaturati all'interno di ciascuno degli Stati membri della NATO. Secondo il documento, il corretto mantenimento dei processi democratici a livello nazionale, avrebbe implicazioni dirette sull'adeguato adempimento del principio di mutua assistenza e cooperazione tra Stati *ex* articoli 2 e 3 del Trattato al fine di garantire la coesione politica dell'Alleanza. Su questa linea, anche il decimo punto considera il rafforzamento del Consiglio del Nord Atlantico utile al fine di incrementare lo scambio di informazioni, d'intesa con i *forum* ministeriali tra Alleati, al fine di migliorare il coordinamento politico interno alla NATO.

Una volta trattato il tema del rafforzamento delle consultazioni politiche interne, il documento si sofferma sulle relazioni esterne della NATO, considerando il potenziamento del confronto con altri enti internazionali, UE *in primis*. A tal proposito, si suggerisce l'istituzione di una sessione formale tra NATO e UE volta a esaminare il rapporto intercorrente tra le due organizzazioni e valutare le aree di loro maggiore cooperazione. Di particolare interesse la proposta contenuta nel documento che invita le due organizzazioni a creare un collegamento politico permanente tra i funzionari internazionali della NATO e

⁵ Il *NATO Green Defence Framework*, adottato nel febbraio 2014, ha l'obiettivo di rendere la NATO più efficace dal punto di vista operativo suggerendo cambiamenti sotto il profilo energetico e soddisfacendo gli obiettivi ambientali nel maggior utilizzo di risorse naturali sostenibili.

⁶ Il programma *Science for Peace and Security* (SPS) promuove il dialogo e la cooperazione pratica tra gli Stati membri della NATO e le nazioni partner sulla base della ricerca scientifica, dell'innovazione tecnologica e dello scambio di informazioni. SPS offre finanziamenti, consulenza di esperti e supporto ad attività rilevanti con obiettivi strategici della NATO.

quelli europei facenti parte del SEAE⁷. A tal proposito, si sottolinea che la NATO dovrebbe accogliere con favore gli sforzi dell'Unione nell'approfondire politiche di difesa comune europea (con il ruolo determinante della cooperazione strutturata permanente disciplinata ex art. 42.6 e 46 del TFUE) per una condivisione degli oneri in materia di difesa comune e al fine di meglio collocarli negli obiettivi strategici della NATO. Con riguardo invece alle relazioni e alle consultazioni politiche con Stati terzi, si considera l'intensificazione del dialogo con Ucraina, Georgia e Bosnia-Erzegovina, rafforzando altresì il [Mediterranean Dialogue](#)⁸ (MD) e l'[Istanbul Cooperation Initiative](#)⁹ (ICI).

Gli ultimi due punti del documento attengono infine alla struttura amministrativa interna della NATO. Nel tredicesimo punto il gruppo di riflessione sottolinea che, nonostante il consenso sia un principio cardine per l'adozione di atti in seno all'Alleanza, ciò non deve significare rallentamenti nel processo decisionale dell'Organizzazione nel caso di situazioni di crisi che richiedono l'intervento tempestivo dell'Alleanza. A tal proposito si considera il possibile rafforzamento del potere decisionale del Segretario generale in situazioni di mancanza di consenso tra gli Alleati, nonché nella gestione in maggiore autonomia di attività di *routine* che, allo stato, richiedono l'autorizzazione – mediante il meccanismo del consenso – in seno al Consiglio del Nord Atlantico. Infine, l'ultimo punto ha ad oggetto l'ampliamento delle funzioni del Segretariato per un miglior funzionamento amministrativo nella gestione dei funzionari dell'Alleanza, nella gestione del bilancio e nella creazione di un centro di formazione per la società civile ed i giovani ricercatori similmente a quanto già previsto con il [NATO Defence College](#). A tal proposito, il gruppo auspica la costruzione di una *NATO University*¹⁰ con l'obiettivo di rafforzare il senso di comunità atlantica tra i giovani studiosi degli Stati alleati.

3. Alcune questioni giuridiche legate allo scopo, all'applicazione e alle sfide del documento NATO 2030. – Il documento fin qui esaminato rappresenta il frutto di una riflessione politica e strategica sulla NATO nel prossimo decennio. La data di pubblicazione (2020) non è inoltre da ritenere casuale, giacché l'evento pandemico ha fornito un'importante possibilità di riflessione sul futuro dell'Alleanza, considerata la sostanziale interruzione delle più classiche attività militari svolte dalla NATO nelle aree di crisi in cui opera. Oltretutto, lo stesso [operato della NATO nella fase pandemica](#), con interventi a carattere prevalentemente logistico nei confronti degli Stati alleati più colpiti dalla pandemia, ha dimostrato una generale resilienza dell'ente capace di modificare con attenzione la propria agenda politica e di declinarla, ove possibile, in funzione delle nuove crisi internazionali e in una logica di sicurezza collettiva dimostratasi non più unicamente riconducibile alla presenza di un conflitto armato in corso. Pur nell'ottica di nuove chiavi di sicurezza collettiva, l'operato della NATO, seppur contestato da alcuni Stati dell'Alleanza, si è rivelato pienamente coerente con gli obiettivi previsti dal Trattato. Ciò dimostra come

⁷ NATO 2030, cit., *Reccomendations*, punto 4, p. 56.

⁸ Il *Mediterranean Dialogue* della NATO è stato avviato nel 1994 dal Consiglio Nord Atlantico e coinvolge sette paesi non NATO della regione mediterranea: Algeria, Egitto, Israele, Giordania, Mauritania, Marocco e Tunisia.

⁹ L'*Istanbul Cooperation Initiative* della NATO, lanciata al vertice dell'Alleanza nel giugno 2004, mira a contribuire alla sicurezza globale e regionale a lungo termine offrendo ai Paesi del Medio Oriente una cooperazione bilaterale in materia di sicurezza con la NATO. Sei Stati del Consiglio di cooperazione del Golfo sono stati inizialmente invitati a partecipare. Ad oggi, quattro di questi – Bahrain, Qatar, Kuwait ed Emirati Arabi Uniti – vi hanno preso parte. Anche l'Arabia Saudita e l'Oman hanno mostrato interesse per l'Iniziativa.

¹⁰ NATO 2030, cit., *Reccomendations*, punto 8, p. 63.

essa abbia saputo modellare il suo assetto strategico in modo evolutivo pur preservando *in nuce* quella dimensione cooperativa atta a far fronte alle nuove sfide securitarie dell'area euro-atlantica.

Sotto il profilo giuridico, nel documento *NATO 2030* è ravvisabile un sostanziale rimando al rafforzamento della cooperazione dell'Alleanza sia sotto il profilo interno, attraverso un miglior coordinamento delle competenze del Segretario generale, del Consiglio del Nord Atlantico e delle varie ramificazioni che la NATO ha nei Comandi euro-atlantici, sia sotto la dimensione internazionale, auspicando un maggiore dialogo con organizzazioni internazionali e Stati terzi al fine di ampliare il raggio di azione dell'ente e di rafforzarne il proprio ruolo di soggetto internazionale atto a preservare la pace e la sicurezza collettiva. Soprattutto sul profilo delle relazioni con l'Unione europea, il partenariato si è storicamente dimostrato ricco di spunti per una significativa cooperazione tra le due organizzazioni, riscontrando tuttavia una prassi collaborativa nella quale entrambe hanno spesso tenuto a mantenere inalterate le proprie competenze di attribuzione ostacolando un reale processo di integrazione tra le funzioni della NATO e la PDSC dell'UE. Una sinergia concreta sarebbe auspicabile soprattutto in relazione alla nuova dimensione del *cyberspace*, che pone non poche minacce ibride alla totalità degli Stati alleati, con il rischio che un attacco cibernetico – a causa dell'interconnessione delle infrastrutture informatiche con la condivisione di dati a livello transfrontaliero – potrebbe seriamente ledere le tecnologie informatiche di gruppi di Stati membri.

L'approccio del documento verso i due Stati ritenuti di maggior rischio per l'Alleanza (Russia e Cina) pare, come già visto, legittimato da un sempre più frequente utilizzo, da un lato, di campagne di disinformazione e di *cyberattacks* russi contro diverse piattaforme digitali di Paesi europei, dall'altro, dall'ingente piano di investimenti in materia tecnologica che la Cina ha intenzione di avviare con alcuni Stati euro-atlantici, sollevando talune preoccupazioni in merito alla penetrazione cinese nell'accesso alle informazioni critiche e ai documenti strategici dei singoli Stati e dell'Alleanza. In tale logica, la prospettiva offerta dal documento di riflessione, auspica, da una parte, l'irrigidimento delle posizioni politiche su alcuni elementi critici di potenziale minaccia alla stabilità del contesto euro-atlantico, dall'altra, la possibile creazione di nuovi tentativi di dialogo con questi soggetti. Invero, tale prospettiva sembra essere realistica, pur se di difficile realizzazione, anche a causa del consolidamento degli interessi strategici di Pechino e Mosca (ad esempio nel graduale rafforzamento delle EDTs), che sembrano poco inclini a negoziare la propria agenda di politica estera. Non da ultimo, con riguardo all'attore cinese, è opportuno rilevare che nel documento mancano riferimenti al binomio sicurezza-economia, soprattutto per quanto concerne il [*Bilateral Investment Agreement*](#) di prossima stipulazione tra Cina e UE, che solleva numerose preoccupazioni in merito alla penetrazione cinese nel continente europeo.

L'attenzione che il documento dedica alla problematica ambientale rappresenta, infine, uno degli elementi di maggiore riflessione per il futuro della NATO. Il binomio sicurezza-cambiamenti climatici sta andando affermandosi con sempre maggiore evidenza negli ultimi anni, se si considera come la perdita di biodiversità connaturata a numerose aree mondiali favorisca fenomeni di *spillover* che portano all'aumento del rischio di epidemie o pandemie rapidamente diffondibili a livello internazionale. Inoltre, tale binomio si collega anche ad una più generale minaccia alla biosicurezza, con il rischio di un

possibile rafforzamento di minacce c.d. “bioterroristiche” di particolare severità e preoccupazione per la Comunità internazionale. Non da ultimo, le recenti mutazioni ambientali connesse ai cambiamenti climatici (come l'innalzamento dei mari e la desertificazione) hanno avuto come conseguenza fenomeni ambientali che influiscono nel settore della sicurezza collettiva con riguardo all'intensificazione dei processi migratori e al sempre più evidente manifestarsi di disastri naturali che impattano violentemente sulla società civile e sulla resilienza delle comunità statali, spesso inerti di fronte a tali imprevedibili fenomeni naturali. A tal proposito, il documento sembra tenere conto del rafforzamento di politiche di adattamento ai cambiamenti climatici, incrementando lo scambio di informazioni strategiche sulle minacce ambientali e sviluppando un approccio di risposta comune nella materia del *disaster risk management*.

4. Il “fianco sud” nel documento NATO 2030: “espressione geografica” o area strategica? - Non da ultimo, meritano alcune considerazioni le raccomandazioni elaborate dal gruppo di riflessione per quanto riguarda il fianco sud dell'Alleanza, tenendo anche conto della presenza italiana in quest'area e quindi dell'inevitabile intersezione tra le politiche della NATO e quelle del nostro Paese nel Mediterraneo. Tale regione geografica è stata talvolta trascurata dalla NATO, che si è più concentrata sull'area balcanica e su quella in prossimità con i confini russi o ancora per evitare sovrapposizioni nelle competenze di monitoraggio e di protezione dei confini marittimi europei con l'UE, primo tra tutti con il sistema Frontex. Tuttavia, il perdurante rischio di minacce terroristiche negli Stati UE, spesso collegato alla radicalizzazione di alcuni immigrati in frange filo-jihadiste una volta arrivati sul territorio europeo, dimostra la necessità di un'intensificazione della cooperazione tra l'Unione e la NATO.

In termini operativi, il documento nelle sue raccomandazioni sul punto appare ancora eccessivamente vago, auspicando una cooperazione inter-organizzativa, senza tuttavia fissare le principali linee di convergenza tra azione euro-atlantica e azione dell'UE. Un punto determinante di tale convergenza potrebbe essere il rafforzamento della cooperazione tra i sistemi di *intelligence* dei diversi Stati alleati. Invero, la maggioranza di attacchi terroristici avvenuti negli ultimi anni sul suolo europeo ha frequentemente avuto luogo a seguito di un mancato coordinamento nella condivisione di informazioni e dati sensibili di alcuni soggetti ritenuti pericolosi per la sicurezza nazionale di uno degli Stati alleati e da rimpatriare nel Paese di origine. Ciò ha dato luogo a fatali vuoti sistemici, con l'esemplare caso dell'attacco avvenuto a [Vienna](#) nel novembre 2020, che ha sollevato numerose perplessità sull'effettivo dialogo tra le diverse agenzie di *intelligence* degli Stati europei. La NATO potrebbe colmare questo vuoto istituendo un *forum* di coordinamento tra i vari Servizi nazionali, che potrebbe efficacemente sopperire a tali criticità, con evidenti ricadute positive sia sulla credibilità dell'Alleanza che sull'efficienza della PSDC dell'UE.

Inoltre, le recenti [dispute tra Grecia e Turchia](#) nel Mediterraneo orientale sembrano essere solo temporaneamente sopite, avendo giocato la NATO un ruolo determinante nel rafforzare il dialogo tra i due Stati alleati che avevano aumentato il dispiegamento delle proprie flotte militari nell'area. Tuttavia, il crescente interesse causato dalla presenza di nuovi potenziali giacimenti di gas naturale *off-shore* deve essere costantemente monitorato dall'Alleanza per evitare nuovi revanchismi che potrebbero far tornare Ankara e Atene ad una corsa agli armamenti, stante l'attuale mancanza di volontà di entrambe le parti di fare

ricorso a [meccanismi giurisdizionali internazionali](#) per risolvere la lunga controversia che li oppone sugli spazi marini. Su tale aspetto, la NATO dovrebbe approfondire il dialogo con i principali Stati alleati del Mediterraneo non parti del conflitto (Italia, Spagna e Francia, le prime due peraltro già dimostrate in passato disponibili a fare da mediatrici nella controversia), al fine di avviare un processo di monitoraggio della disputa che garantisca la stabilità dell'area e metta in opera nuove strategie di *deconfliction* militare.

Un ulteriore punto che emerge dal documento *NATO 2030* è il rafforzamento della cooperazione internazionale con Stati terzi della regione con le proposte di rafforzare il *Mediterranean Dialogue* e l'*Istanbul Cooperation Initiative*. Questi due *forum* di consultazione, istituiti a cavallo tra la fine e l'inizio del nuovo millennio, possono in questa attuale fase storica dimostrarsi di cruciale rilevanza per rilanciare un processo di pace e sicurezza nella regione MENA. Come è noto, la recente stabilizzazione dell'area medio-orientale, derivante dal rafforzamento dell'asse israelo-sunnita sigillata mediante gli [Accordi di Abramo](#), può contribuire alla creazione di un nuovo asse di cooperazione nel mantenimento della pace che, partendo dalla regione atlantica, arrivi a coprire l'intera area del Mediterraneo e del Medio Oriente, mediante un processo partecipativo di Stati apparentemente lontani dall'Alleanza – come quelli del Golfo – che potrebbero contribuire a garantire solidità e pace nella regione.

5. Conclusioni. - La strategia della NATO per il prossimo decennio sembra tracciata con grande attenzione, tenendo conto delle principali minacce che possono riguardare l'Alleanza nel prossimo futuro. Il documento considera il ruolo che potrà giocare la NATO in risposta sia alle minacce fisiche che alle minacce ibride, con riguardo agli attacchi cibernetici, alla prevenzione dei disastri naturali ed alle nuove tecnologie militari per quanto concerne gli armamenti non convenzionali. *NATO 2030: United for a new era* può rappresentare un significativo punto di svolta nel rilanciare un assetto securitario che, anche di fronte ai nuovi scenari mondiali – ulteriormente modificatisi a causa dell'evento pandemico – impongono all'Organizzazione di ampliare il proprio raggio d'azione, di ridisegnarne le priorità e di concepire una nuova visione sistemica dell'Alleanza.

Sotto questo profilo, il documento *NATO 2030* può essere considerato un lavoro di riflessione che manifesta la volontà della NATO di rimodernare il proprio operato, prestando attenzione anche ad ambiti evidentemente non ascrivibili alle priorità dell'Alleanza all'atto della sua istituzione, come quelli attinenti all'ambiente, alle EDTs, o alla cooperazione con Stati terzi ed altre Organizzazioni internazionali.

Il documento fin qui analizzato, rappresenta il tentativo del gruppo di riflessione di sistematizzare alcuni significativi processi di crescita ed approfondimento dell'operato della NATO nell'ultimo decennio – contenuti in documenti quali il *NATO Strategic Concept*, il *NATO Green Defence Framework* o il programma *Science for Peace and Security* (SPS) – e di collocarli in una dimensione più organica, multidimensionale e coerente con i fini dell'ente. L'approccio utilizzato è quindi senz'altro condivisibile, giacché mira a costruire un'architettura istituzionale che, partendo dagli elementi costitutivi dell'Alleanza, è volto a rafforzarne le fondamenta e a renderla capace di adattarsi con maggiore efficacia alle nuove sfide internazionali e regionali. In conclusione, il documento *NATO 2030* non intende stravolgere i fini primari dell'Alleanza, sovvertendo radicalmente quegli stessi principi per

la quale essa venne creata alla fine del secondo conflitto mondiale, ma aspira a rendere le nuove sfide globali aderenti allo scenario di sicurezza collettiva che questa Organizzazione garantisce al territorio euroatlantico da circa 70 anni.

Gennaio 2021



La Guerra nello Yemen (III): le antinomie del diritto internazionale dietro le rovine di un Paese dimenticato

Greta Di Mattia

Dottoressa in Scienze politiche internazionali, Università degli Studi di Teramo

1. Premessa. Il 4 febbraio il Presidente degli Stati Uniti Joe Biden ha tenuto il suo primo discorso sulla politica estera e, al suono di un motto che racchiude in sé la volontà di contrapporsi alla linea del suo predecessore, *diplomacy is back* (è tornata la diplomazia), ha annunciato una decisione che le organizzazioni umanitarie invocavano da anni: la fine del supporto statunitense alla campagna militare saudita nello Yemen.

Il presente contributo è dedicato all'analisi delle complesse questioni di diritto internazionale e di storia delle relazioni internazionali che sottendono all'imprescindibilità di una simile decisione - che comprende l'interruzione dei trasferimenti di armi statunitensi verso la Coalizione guidata dall'Arabia Saudita¹ - alla fine di una guerra civile che, nel corso degli anni, ha assunto i caratteri di un conflitto internazionale. Fin dall'inizio della guerra, infatti, la legittimità del governo dello Yemen internazionalmente riconosciuto di Abd Rabbih Mansour Hadi è stata progressivamente compromessa dall'effettiva autorità saudita sui negoziati e sulle operazioni militari, avviate a marzo del 2015 con l'obiettivo di sconfiggere i ribelli Huthi, un movimento insurrezionale atipico le cui caratteristiche, che verranno esaminate dettagliatamente nel terzo paragrafo, lo rendono più simile ad un'entità quasi-statale.

Quando nel 2004 il nord dello Yemen precipitò in una violenta guerra civile, neanche l'osservatore più attento e determinato a superare la noncuranza internazionale verso il Paese più ignorato del Medio Oriente avrebbe potuto immaginare la futura evoluzione degli Huthi, il gruppo armato che dalla guerriglia tra le impervie montagne del nord è giunto a gennaio del 2015 a conquistare la capitale Sana'a.

Dopo quasi sei anni di guerra con la coalizione guidata dall'Arabia Saudita, i ribelli controllano un terzo del territorio dello Yemen dove vive il 70% della popolazione. È dalla loro rapida ed imprevedibile ascesa che discende l'interpretazione a prima vista più ovvia della capacità di un gruppo insurrezionale di sostenere un conflitto contro uno Stato come l'Arabia Saudita: la sua dipendenza da un'altra potenza regionale. Nel 2004, fu l'allora Presidente dello Yemen Ali Abd Allah Saleh il primo ad accusare la Repubblica Islamica dell'Iran di combattere una *guerra per procura* contro l'Arabia Saudita sul territorio dello Yemen, attraverso gli Huthi. Tuttavia, Washington interpretò le illazioni del Presidente riguardo ai presunti trasferimenti di armi dall'Iran, come un tentativo di ottenere il supporto degli Stati Uniti e del vicino saudita nella

¹ Più precisamente, saranno interrotti i trasferimenti di armi *pertinenti (relevant)*, ovvero quelli destinati alle operazioni militari offensive condotte dalla Coalizione. Continuerà, invece, il supporto logistico alla difesa dell'Arabia Saudita da eventuali attacchi degli Huthi. *Biden ends support for Saudi's Yemen war in foreign policy shift*, 4 febbraio 2021, in *AlJazeera*.

repressione della rivolta ed espresse disappunto nei confronti di Saleh per il dirottamento delle risorse statunitensi dalla lotta al terrorismo alla guerra contro gli Huthi².

Oggi la situazione si è capovolta e la maggior parte dei media occidentali fa eco alla retorica della monarchia saudita e della precedente amministrazione Trump, che dipingono gli Huthi come nient'altro che un *proxy* (delegato) dell'Iran, il cui sostegno al gruppo armato deriverebbe dalla comune fede sciita. È sulla base di tale giustificazione che si fonda la fallimentare strategia di risoluzione del conflitto (ammesso che una strategia vera e propria esista davvero) delineata dall'Arabia Saudita, dagli Stati Uniti e dalle istituzioni internazionali, in base alla quale gli Huthi, a causa della loro presunta dipendenza da una potenza esterna, vengono esclusi dai negoziati, che in tal modo portano ad accordi parziali come quello di Ryadh³ e inesorabilmente falliscono nel trovare una soluzione pacifica e duratura alla guerra nello Yemen. Si tratta di una considerazione che, d'altronde, ha avuto una tragica conferma il 30 dicembre, quando l'aeroporto di Aden è stato bombardato proprio mentre i membri del nuovo governo⁴ - formatosi a distanza di più di un anno dalla firma dell'accordo di Ryadh - erano in procinto di scendere dall'aereo, causando circa ventidue vittime tra i civili⁵. Eppure, la precedente amministrazione Trump è rimasta fedele alla stessa linea politica, fino ad avviare, nel corso degli ultimi giorni alla Casa Bianca, le procedure per includere gli Huthi nella lista dei gruppi terroristici, un atto entrato in vigore il 19 gennaio e che non solo avrebbe provocato un'ulteriore escalation del conflitto, ma avrebbe messo a repentaglio, criminalizzandola, l'attività delle organizzazioni umanitarie, da cui dipende la vita di milioni di yemeniti che si trovano nei territori controllati dagli Huthi. In seguito all'appello di numerose ONG, il Dipartimento di Stato della nuova amministrazione Biden ha annullato il provvedimento⁶.

Al fine di giungere ad una comprensione piena e coerente delle dinamiche e degli attori che si affrontano in una guerra estremamente complessa, il presente contributo è stato elaborato a partire dal concetto di guerra per procura e della relativa nozione di *proxy*, che verranno analizzati sulla base della pur limitata dottrina esistente, fino a delineare una definizione scevra da manipolazioni strumentali. Poste tali premesse, il ruolo degli Huthi nella guerra dello Yemen verrà analizzato seguendo un approccio scientifico, basato sulla conoscenza della storia del Paese e sui dati che il Panel di Esperti ha raccolto nel corso dell'indagine sulle violazioni dell'embargo di armi che il

² Cfr. H. LACKNER, *Yemen in Crisis: Autocracy, Neo-Liberalism and the Disintegration of a State*, Londra, 2017, p. 155.

³ Accordo firmato a settembre del 2019 dal Governo internazionalmente riconosciuto, presieduto da Hadi e dal *Southern Transitional Council* (STC), il movimento separatista che nell'agosto di quello stesso anno aveva estromesso il Governo dello Yemen dalla sede di Aden (dove si era trasferito dopo la conquista di Sana'a da parte degli Huthi) costringendolo all'esilio nella capitale saudita.

⁴ Il 18 dicembre 2020 il Presidente dello Yemen internazionalmente riconosciuto Abd Rabbih Mansour Hadi ha annunciato la formazione di un nuovo governo di unità nazionale che, includendo per la prima volta cinque membri del *Southern Transitional Council*, segna la fine delle ostilità all'interno del fronte anti-Huthi i quali, nel frattempo, sono sul punto di conquistare Marib, l'ultima roccaforte governativa nel nord del Paese. *Yemen's STC separatists join unity government against Houthis*, 19 dicembre 2020, Middle East Eye.

⁵ L'identità del soggetto cui attribuire la responsabilità dell'attacco è ancora da accertare. Il governo internazionalmente riconosciuto ha accusato gli Huthi, i quali, tuttavia, negano il proprio coinvolgimento. *Yemen: Deadly attack on Aden airport after new government flies in*, 30 dicembre 2020, Middle East Eye.

⁶ *Biden cancels Houthi terror designation, restoring Yemen aid*, 6 febbraio 2021, The Guardian.

Consiglio di sicurezza, con la risoluzione 2216 del 14 aprile 2015, ha stabilito nei riguardi degli individui che compongono l'alleanza tra gli Huthi e Saleh. Successivamente, si passerà ad esaminare il ruolo dell'Arabia Saudita, ripercorrendo l'evoluzione della sua politica estera nei confronti delle comunità dello Yemen del Nord, per poi indagare la natura dell'alleanza con gli USA e l'entità del coinvolgimento nel conflitto della superpotenza vincitrice della guerra fredda. L'ultimo paragrafo, infine, è dedicato all'analisi della profonda trasformazione che, dopo il crollo del muro di Berlino, ha attraversato l'industria delle armi, i cui crescenti profitti derivanti dalle esportazioni poggiano su una politica compiacente degli Stati, riluttanti ad applicare le disposizioni del Trattato ONU sul commercio delle armi. A fare da sfondo, la ricerca di una risposta alla domanda che rappresenta il cuore del presente lavoro: l'accumulo di armi da parte di uno Stato o di un attore non-statale è solo un sintomo di una tensione preesistente, o può esserne la causa?

2. La strategia della guerra per procura. Aspetti rilevanti per l'analisi del ruolo degli Huthi, dell'Arabia Saudita e delle potenze esterne allineate con le due principali parti del conflitto nello Yemen. All'indomani della II guerra mondiale, nonostante la rivalità tra Stati Uniti e Unione Sovietica avesse più volte portato le due superpotenze sull'orlo di una guerra nucleare, la società del blocco occidentale viveva un'epoca di pace all'insegna della libertà dell'individuo e del mercato, mentre in quello orientale regnava un'eguale ed austera stabilità, seppur, non di rado, imposta con la forza. Tuttavia, la realtà era ben diversa oltre il velo di quel conflitto politico-ideologico ed economico-sociale che fin dagli albori fu conosciuto con l'appellativo di *guerra fredda*: Stati Uniti e Unione Sovietica non rinunciarono mai davvero all'uso della forza nelle relazioni internazionali, ma scelsero di affrontarsi indirettamente, sul territorio di Stati terzi. Dal 1945, il numero di conflitti armati maggiori⁷ è aumentato di circa tre unità all'anno arrivando a 36 nel 1987⁸, tutti localizzati in quei Paesi che nell'epoca della divisione del mondo in due blocchi erano conosciuti con l'appellativo di *Terzo Mondo*.

Innescati da divisioni di matrice prevalentemente tribale in Africa, politica in America latina e religiosa in Medio Oriente e in Asia, l'elemento comune alla quasi totalità di questi conflitti è il loro carattere intra-statale, mentre un fattore che li interessa tutti è il *coinvolgimento virtuale*⁹ di USA e URSS. Al di là del divieto dell'uso della forza sancito dall'art. 2, par. 4, della Carta ONU, fu l'impraticabilità di un confronto diretto, che avrebbe potuto causare una guerra nucleare e la conseguente *mutual assured destruction* (MAD), a far sì che le due superpotenze prediligessero una strategia di guerra indiretta. Il Terzo Mondo divenne così il teatro delle cosiddette "guerre per procura" (*wars by proxy*), conflitti in cui almeno una delle parti viene selezionata come *proxy* da una potenza esterna in base alla compatibilità degli obiettivi

⁷ L'Istituto internazionale di ricerche sulla pace di Stoccolma (SIPRI) definisce un "conflitto armato maggiore" come un combattimento prolungato tra le forze militari di due o più governi, o di un governo e almeno un gruppo armato organizzato e che causa almeno 1000 vittime nel corso della sua intera durata.

⁸ Cfr. K. WILSON, P. WALLENSTEEN, *Major armed conflicts in 1987*, in *SIPRI Yearbook*, 1988, p. 285.

⁹ Cfr. S.D. GOOSE, *Armed conflicts in 1986 and the Iraq-Iran War*, in *SIPRI Yearbook*, 1987, p. 298.

strategici perseguiti, divenendo così destinataria di un supporto che si esplica soprattutto nella fornitura di armi.

Nonostante il ruolo del flusso esogeno di armi nel prolungare i conflitti ed aggravare le crisi regionali sia noto da tempo¹⁰, quella che John Mueller chiama *the obsolescence of major war* ha fatto della guerra per procura una strategia cui gli Stati ricorrono ancora oggi e malgrado ciò rappresenta, come scrive Andrew Mumford, *un anello mancante negli studi contemporanei sulla guerra e sulla sicurezza*. Nel 1964, lo scienziato politico Karl Deutsch ha definito la guerra per procura come *un conflitto internazionale tra due potenze straniere, combattuto sul suolo di un paese terzo, mascherato da conflitto su una questione interna del paese, che usa la manodopera, le risorse e il territorio del paese per realizzare innanzitutto obiettivi e strategie del paese straniero*¹¹. La definizione di Deutsch non esclude che la potenza straniera possa optare per un intervento militare diretto in un conflitto rilevante ai fini dei propri obiettivi strategici e di conseguenza, in base ad essa, la guerra di Corea e la guerra del Vietnam possono essere considerate guerre per procura.

È questa la premessa della critica avanzata dallo studioso israeliano Yaacov Bar-Siman-Tov, il quale pone l'accento sul carattere intrinsecamente indiretto della guerra per procura, che cessa di essere tale dal momento in cui un attore esterno al conflitto decide di intervenire direttamente al fianco di una delle parti coinvolte¹². Siman-tov, tuttavia, restringe eccessivamente la nozione di "procura" sottoponendola alla verifica dell'esistenza di un accordo tangibile tra l'"attivatore" e il suo *proxy*, dove quest'ultimo agisce unicamente sotto richiesta o coercizione del primo.

Secondo lo studioso israeliano, per definire una guerra come una guerra per procura, non basta che una delle parti esterne la consideri tale, ma è necessario che lo faccia almeno uno degli Stati direttamente coinvolti. In altre parole, il fatto che alla base di un conflitto ci sia un'incompatibilità indipendente rispetto agli interessi di una potenza straniera sarebbe di per sé sufficiente a escludere la sussistenza di una guerra per procura e nell'affermare ciò, Siman-tov fa riferimento alla guerra a lui più familiare, ovvero quella tra il suo Paese e gli Stati arabi: *Nonostante gli Stati arabi e Israele dipendano dall'assistenza esterna per difendere i propri interessi [...] gli israeliani e gli arabi non combattono perché le superpotenze glielo hanno richiesto*¹³.

La profonda frattura che separa il popolo israeliano da quello arabo fa sì che Siman-tov prediliga il punto di vista dei protagonisti del conflitto, animati da ideali indipendenti rispetto agli interessi di Stati stranieri. Così la sua analisi non contempla quei conflitti sorti da tensioni preesistenti ed abilmente sfruttate da una potenza esterna, il cui sostegno ad una fazione può, come quello di un dio greco all'eroe prescelto, essere determinante nella dinamica di una guerra. Tanto determinante da rappresentare una

¹⁰ *Ibidem*.

¹¹ K. W. DEUTSCH, 'External Involvement in Internal War', in H. Eckstein (ed.), *Internal War, Problems and Approaches*, New York, 1964.

¹² Y. B. SIMAN-TOV, *The Strategy of War by Proxy*, in *Cooperation and Conflict*, 1984, pp. 263-273.

¹³ *Ibidem*, p. 270.

strategia che Mumford definisce come *warfare on the cheap*¹⁴, in quanto permette alla potenza straniera di promuovere i propri interessi strategici limitandosi ad un sostegno indiretto alla fazione prescelta, senza sacrificare le vite dei propri combattenti ed evitando, specialmente nel contesto della guerra fredda, il rischio di intraprendere un conflitto che potrebbe sfociare in una guerra nucleare.

Il sostegno indiretto si esplica soprattutto attraverso la fornitura di armi, un tipo di intervento che Siman-tov sottovaluta nonostante, proprio negli anni in cui scriveva, gli studiosi del SIPRI descrivevano come un fattore determinante nella dinamica di un conflitto, in grado di prolungarlo nonché di complicare ulteriormente l'incompatibilità alla base dello scontro¹⁵.

D'altronde, a prescindere dall'indipendenza degli obiettivi perseguiti da una parte del conflitto, dal momento in cui essa non dispone dei mezzi necessari per sostenere una guerra e li riceve da una potenza esterna che li fornisce sulla base dei propri obiettivi strategici, è logico concludere che senza il sostegno esterno la guerra in questione non potrebbe aver luogo, o avrebbe luogo in modalità molto diverse, come si evince dallo studio della guerra civile angolana del 1976¹⁶.

È questa consapevolezza che ha portato la dottrina più recente ad elaborare una definizione di guerra per procura dove i protagonisti non sono necessariamente mere pedine al soldo delle potenze che li sostengono, ma spesso agiscono sulla base di obiettivi propri e che lo Stato straniero ritiene in linea con i propri interessi strategici. Così Mumford definisce la guerra per procura come *il prodotto della relazione tra un "benefattore", che è uno Stato o un attore non-statale e i proxy scelti, che sono i destinatari delle armi, dell'addestramento e dei finanziamenti forniti dal benefattore*¹⁷.

Come distinguere, tuttavia, un'alleanza (per quanto informale o illegale) da un rapporto benefattore-proxy? Il criterio risiede nel grado di dipendenza della parte di un conflitto dalle risorse fornite da una potenza esterna. Se la forza militare del belligerante è composta principalmente da risorse esogene, allora inevitabilmente gli obiettivi strategici della potenza esterna che le fornisce andrebbero a prevalere su quelli del destinatario, che sarebbe qualificabile come un *proxy* della potenza esterna.

Nei conflitti inter-statali non è facile distinguere tra una semplice alleanza ed una guerra per procura, in quanto lo Stato, solitamente, dispone dei mezzi e dell'apparato organizzativo necessario per intraprendere una guerra autonomamente, sulla base dei propri interessi, salvo poi cercare alleanze all'esterno per aumentare le sue *chance* di vittoria. In tal caso, si tratterebbe di verificare quanto l'afflusso di armi e altri tipi di aiuto esterno siano determinanti affinché lo Stato possa sostenere il conflitto.

¹⁴ A. MUMFORD, *Proxy Warfare and the Future of Conflict*, in *The RUSI Journal*, April-May 2013, pp. 40-46.

¹⁵ Vedi S.D. GOOSE, *Armed conflicts in 1986 and the Iraq-Iran War*, in *SIPRI Yearbook*, 1987, p. 298.

¹⁶ Vedi A. LOCKYER, *Foreign intervention and warfare in civil wars*, in *Review of International Studies*, 2011, pp. 2337-2364.

¹⁷ Cfr. A. MUMFORD, *Proxy Warfare and the Future of Conflict*, cit., p. 40.

Nel mondo bi-polare forgiatosi dopo il 1945, invece, la maggioranza dei conflitti è costituita da guerre civili, i cui protagonisti sono attori non statali (ANS) in lotta per il controllo del governo e che non dispongono dell'apparato strategico-militare di uno Stato per raggiungere i propri obiettivi. Di conseguenza, gli ANS sono propensi a cercare armi, finanziamenti e addestramento all'esterno¹⁸.

Si tratta di una tendenza che ha continuato ad accentuarsi nel periodo post-guerra fredda: nella decade 2001-2010, soltanto due dei trenta conflitti armati sono stati combattuti tra Stati (India-Pakistan; Stati Uniti-Iraq), mentre i restanti 27 hanno carattere intra-statale¹⁹; nel 2019, dei conflitti scoppiati in 32 stati, gli scontri di confine tra India e Pakistan rappresentano il solo conflitto inter-statale²⁰.

3. Le origini della forza militare di un atipico movimento insurrezionale, gli Huthi. L'identità religiosa della famiglia al-Huthi e le radici politiche della sua rapida ascesa. Torniamo dunque agli anni della guerra civile, quando gli Stati Uniti non diedero ascolto alle parole di Saleh sul coinvolgimento dell'Iran. L'Arabia Saudita, al contrario, si unì immediatamente all'accusa lanciata contro il suo nemico di sempre e nel 2009 decise di intervenire nella guerra civile²¹. Quello fu l'anno più violento del conflitto, inasprito dal lancio dell'operazione *terra bruciata* da parte di Saleh e internazionalizzato dall'intervento saudita, le cui forze si scontrarono con gli Huthi via terra, lungo il confine tra i due Paesi, mostrando la propria inferiorità militare in confronto ai ribelli²².

Gli Huthi sono un movimento politico originariamente fondato da una famiglia di *sadah*²³ in una società prevalentemente tribale. In Yemen, molti *sadah* tracciano la propria discendenza a partire dall'Imam Yayha b. al-Hussein, un membro della famiglia di Maometto giunto dal nord dell'Arabia nell'897 d.C., seguace della dottrina zaydita. Lo Zaydismo è una setta dell'Islam sciita che prende il nome da Zayd b. Ali, nipote di Hussein, che fu ucciso nel 740 d.C. dopo aver condotto una ribellione contro il dominio omayyade. La maggior parte degli sciiti riconobbe il fratello di Zayd, Mohammed al-Baqir, come il quinto Imam, fino a giungere al dodicesimo, Mohammed ibn al-Hasan, che sarebbe misteriosamente scomparso.

Gli sciiti *duodecimani*, che rappresentano la corrente maggioritaria dello sciismo, considerano gli Imam discendenti di Ali come infallibili ed esenti da peccato

¹⁸ Vedi E. TRENTA, *L'evoluzione del concetto di war by proxy. Cause, effetti, nuove applicazioni nei conflitti asimmetrici e negli scenari di crisi odierni*, Centro Studi per la Difesa, 2017, p. 12.

¹⁹ L. THEMNER and P. WALLENSTEEN, *Appendix 2A. Patterns of major armed conflicts, 2001–10*, in SIPRI Yearbook 2011, p. 61.

²⁰ D. SMITH, *Global Developments in Armed Conflict, Peace Processes and Peace Operations*, in SIPRI Yearbook Summary 2020.

²¹ *Ibidem*.

²² *Ibidem*, p. 153.

²³ Classe sociale che rappresenta l'aristocrazia religiosa in ogni Paese musulmano, i cui membri sono considerati discendenti di Maometto a partire dai suoi due nipoti, Hussein e Hasan, figli di Fatima e Ali, rispettivamente la figlia e il cugino/genero del Profeta.

(*ma'sum*)²⁴ e credono che, un giorno, il dodicesimo Imam tornerà a regnare sulla comunità islamica. Nell'attesa, quest'ultima si affida al *governo del giureconsulto (velayat-e-faqui)*, la teoria principale dell'ayatollah Khomeini e sulla quale si fonda il modello della "Repubblica Islamica"²⁵. Gli Zayditi, invece, che vedono in Zayd il legittimo quinto Imam, non credono che la successione debba basarsi sul solo diritto di nascita. Ogni discendente del Profeta, sulla base delle sue qualità, può aspirare alla carica e ribellarsi contro un sovrano ritenuto ingiusto ed è contro Saleh che gli Huthi si ribellarono nel 2004.

Nel corso della guerra civile gli Huthi ottennero un supporto sempre maggiore da parte dei membri di diverse tribù che, di fronte alla ferocia della repressione di Saleh e dell'alleato saudita, misero da parte le numerose differenze ideologiche e decisero di combattere una battaglia che funse da catalizzatore di profonde tensioni sociali, da tempo radicate nelle comunità del nord dello Yemen che si sentivano «trascurate economicamente, ostracizzate politicamente ed emarginate religiosamente»²⁶.

Quando nel gennaio del 2011 scoppiò la rivolta popolare contro il regime di Saleh, gli Huthi, che intanto avevano esteso il proprio controllo oltre il territorio del governatorato di Sada'a, presero parte alle manifestazioni. A Sana'a, lungo la via di fronte all'entrata principale dell'università, che fu rinominata Piazza *Taghyeer* (del Cambiamento), tra le numerose tende allestite dai manifestanti gli Huthi organizzavano riunioni separate rispetto agli altri gruppi, fino a che il 18 marzo alcuni uomini in abiti civili aprirono il fuoco uccidendo circa 45 persone. Questo evento, conosciuto come il massacro del *Venerdì della Dignità*, avvicinò gli Huthi ad altri gruppi, alcuni dei quali erano stati loro giurati nemici, come il partito *Islah*.

Il 23 novembre 2011, dopo le forti pressioni subite dall'Arabia Saudita, Saleh firma l'Accordo di Iniziativa del Consiglio di cooperazione del Golfo – con il quale accettava di trasferire i poteri al suo vicepresidente 'Abd Rabbih Mansour Hadi – e l'Accordo sul Meccanismo di implementazione della transizione politica, che prevedeva la convocazione di una Conferenza di dialogo nazionale, l'adozione di una nuova Costituzione e nuove elezioni entro il febbraio del 2014. La Conferenza ebbe inizio il 18 marzo 2013, circa un anno dopo che Hadi divenne il nuovo Presidente dello Yemen vincendo come unico candidato le elezioni del 21 febbraio 2012.

Nonostante avessero boicottato le elezioni, gli Huthi accettarono di partecipare alla Conferenza e adottarono il nuovo nome di *Ansar Allah (I Partigiani di Dio)*. La delegazione del movimento era composta dagli individui più moderati e orientati al consenso, che chiedevano la creazione di uno *Stato partecipativo*, che non fosse né l'Imamato dei *sadah* né la Repubblica degli sceicchi che aveva governato Sada'a negli anni passati. Si trattava di una visione che gli Huthi condividevano con il movimento del Sud, che a sua volta chiedeva l'estromissione delle vecchie *élite* dal governo del

²⁴ B. A. SALMONI, B. LOIDOLT, M. WELLS, *Regime and Periphery in Northern Yemen: The Huthi Phenomenon*, APPENDIX B: *Zaydism: Overview and Comparison to Other Versions of Shi'ism*, RAND Corporation, 2010, pp. 285-296.

²⁵ P. ABDOLMOHAMMADI, *Il Republicanesimo islamico dell'ayatollah Khomeini*, in *Oriente Moderno*, 2009, pp. 87-100.

²⁶ M. BRANDT, *Tribes and Politics in Yemen, A History of the Houthi Conflict*, London, 2017, p. 37.

nuovo Stato il quale, al fine di soppiantare una volta per tutte il vecchio regime estremamente centralizzato, avrebbe assunto un assetto federale, un aspetto sul quale tutti i gruppi coinvolti nel dialogo, a parte Saleh, erano d'accordo.

Tuttavia, il punto di rottura fu presto raggiunto con la discussione in merito alla divisione delle regioni. Alla fine della conferenza la commissione delle regioni nominata da Hadi seguì le indicazioni del Presidente e approvò un progetto che divideva il territorio in sei entità regionali. Il governatorato di Sada'a sarebbe stato incluso nella regione di Azal, delimitata sulla base dei confini dei governatorati esistenti e che avrebbe pertanto lasciato fuori il governatorato di Hajja – e dunque l'accesso alla costa e al porto di Midi – e al-Jawf, ricco di giacimenti petroliferi. La suddivisione, che avrebbe così condannato Sada'a alla condizione di povertà e isolamento che aveva spinto gli Huthi a prendere le armi, fu immediatamente rigettata dal movimento, la cui opposizione al governo di transizione si fece sempre più forte. L'evento catalizzatore del processo di radicalizzazione dell'insofferenza nei confronti del governo di Hadi fu l'uccisione, durante e alla fine della Conferenza di dialogo nazionale, dei politici e dei pensatori più capaci tra gli Huthi, che lasciò il movimento in balia dei suoi elementi più estremisti ed intransigenti²⁷.

Nell'agosto del 2014 Hadi annunciò un aumento dei prezzi del carburante, motivato dalla necessità di ottemperare alle richieste delle istituzioni finanziarie internazionali. Migliaia di persone affluirono lungo le strade di Sana'a per protestare contro il governo e inneggiare agli Huthi, che raggiunsero così il più alto livello di supporto popolare nella loro storia e ricevettero la spinta finale verso la scelta della forza militare come mezzo per perseguire i loro obiettivi politici.

4. Il sostegno della Repubblica Islamica dell'Iran agli Huthi. Gli eventi appena descritti confutano in maniera alquanto evidente la riduzione degli Huthi ad un *proxy* nell'accezione che spesso – e ad avviso di chi scrive in maniera fuorviante – viene data al termine, ovvero quella di un sinonimo di *pedina* manovrata da una potenza esterna. Gli Huthi agiscono sulla base di obiettivi politici propri che traggono origine dai problemi socio-economici che da tempo soffocavano gran parte della società yemenita e la loro rapida ascesa deriva dal supporto popolare ottenuto attraverso la violenza della repressione da parte di Saleh e dell'Arabia Saudita durante la guerra civile del 2004 prima, e dagli errori politici del governo di transizione poi²⁸.

Tuttavia, c'è un'altra fondamentale ragione che spiega il successo militare degli Huthi ed è collegata alla nozione di *proxy* sulla quale si basa il presente lavoro. Al fine di stabilire l'effettiva esistenza di una relazione benefattore-*proxy*, la domanda da porsi non è se l'Iran sostenga o meno gli Huthi, ma in che misura il loro sforzo bellico dipenda da quel sostegno esterno. Nella risoluzione 2216 del 14 aprile 2015 il Consiglio

²⁷ H. LACKNER, *Yemen in Crisis*, cit., p. 166.

²⁸ Vedi H. LACKNER, *Yemen in Crisis*, cit., p. 166 ss.

di sicurezza, oltre ad “approvare” l’intervento della coalizione a guida saudita²⁹, stabilisce che tutti gli Stati membri dovranno imporre un *embargo di armi* agli individui che compongono l’alleanza Huthi-Saleh e a quelli designati dal Comitato istituito ai termini della risoluzione 2140 (2014), affiancato da un Panel di quattro esperti. Così il Panel, oltre ad indagare sulle violazioni del diritto internazionale umanitario e dei diritti umani commesse dalle parti del conflitto³⁰, *ai termini dei paragrafi 14-17 della risoluzione 2216 (2015) si concentra su una serie di attività di monitoraggio ed investigazione volte ad individuare le eventuali violazioni dell’embargo di armi*³¹.

Ora, sin dal rapporto trasmesso al Consiglio di sicurezza il 22 gennaio del 2016, il Panel rilevava l’esistenza di reti di contrabbando di armi leggere indirizzate alle forze dell’alleanza tra gli Huthi e Saleh, sulle quali si staglia l’ombra dell’Iran: i missili anticarro sequestrati dalle forze della Coalizione il 25 settembre 2015, infatti, sono marchiati con i nomi di compagnie iraniane³². Nel rapporto del 2017 si legge che non ci sono prove sufficienti per confermare una fornitura di armi diretta su larga scala proveniente dall’Iran³³, mentre l’anno successivo il Panel afferma di aver trovato *forti indizi della fornitura di materiali d’armamento prodotti o provenienti dalla Repubblica Islamica dell’Iran successiva all’istituzione dell’embargo il 14 aprile del 2015, specialmente nella forma di tecnologia per missili balistici a corto raggio e aeromobili a pilotaggio remoto*³⁴. Questa volta, dunque, non si tratta di armi leggere, bensì di armi convenzionali, giunte in Yemen sotto forma di componenti separati e che le forze dell’alleanza Huthi-Saleh avrebbero poi provveduto ad assemblare³⁵.

Tuttavia, le indagini del Panel rivelano anche un dato fondamentale: durante i primi due anni del conflitto il governo legittimo potrebbe aver perso il controllo di più del 68% dell’arsenale dello Stato a vantaggio delle unità militari allineatesi con il fronte ribelle³⁶. Le forze armate dello Yemen, le cui più alte gerarchie erano state occupate per anni dai membri della famiglia Saleh, mostravano così la propria fedeltà al vecchio Presidente, nonché la complicità di quest’ultimo nel colpo di Stato degli Huthi. Dunque, contrariamente al pensiero comune, la forza militare degli Huthi non deriva dall’Iran, bensì dall’alleanza con Saleh che, agendo nell’ombra, è riuscito a nascondere un’intesa a dir poco inusuale al governo di Hadi e alle istituzioni internazionali che monitoravano il processo di transizione nello Yemen.

Nei giorni delle manifestazioni popolari che ebbero luogo a Sana’a nell’agosto del 2014, gli Huthi presero il controllo effettivo della capitale dello Yemen senza sparare un colpo, poiché né l’esercito né le forze della sicurezza mossero un dito per difendere il

²⁹ G. DI MATTIA, *La guerra nello Yemen: le origini del conflitto scandite dalle risoluzioni del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite (I)*, in www.osorin.it.

³⁰ G. DI MATTIA, *La guerra nello Yemen (II): le violazioni delle norme di diritto internazionale umanitario e dei diritti umani commesse dalle parti del conflitto*, in www.osorin.it.

³¹ UN Doc. S/2018/193, punto 59.

³² UN Doc. S/2018/192, punto 82.

³³ UN Doc. S/2018/193, punto 62.

³⁴ UN Doc. S/2018/594, punto 79.

³⁵ Il Panel riferisce l’esempio dell’intercettazione, il 27 novembre del 2016, di un camion che trasportava componenti atti a costruire 30 aeromobili a pilotaggio remoto. Ebbene, sulla base dell’analisi dei suddetti componenti, gli esperti affermano la loro provenienza dalla Repubblica islamica dell’Iran. UN Doc. S/2018/594, punto 101.

³⁶ UN Doc. S/2018/193, punto 78.

regime di Hadi³⁷. La conquista di gran parte dell'apparato militare dello Stato in seguito all'alleanza con Saleh e il controllo effettivo che oggi esercitano su un terzo del territorio dove vive il 70% della popolazione, fanno degli Huthi un soggetto quasi-statale più che un movimento insurrezionale classico che dipende dall'afflusso esogeno di risorse per perseguire i propri obiettivi militari.

Chi scrive è dunque d'accordo con Raiman Al-Hamdani e Helen Lackner: «più che essere proxies dell'Iran (come spesso vengono descritti), gli Huthi sono *alleati eguali* (corsivo nostro) in un progetto militare comune da cui traggono beneficio entrambe le parti. [...] Anche se l'Iran tagliasse completamente il sostegno agli Huthi, il gruppo è auto-sufficiente e capace di minacciare l'Arabia Saudita da solo, come dimostrato dal suo successo storico contro la colazione a guida saudita prima che rafforzasse i suoi legami con l'Iran»³⁸.

Senza dubbio, la capacità militare degli Huthi è stata potenziata considerevolmente dal sostegno dell'Iran, che è aumentato a partire dal 2017 e ha avuto un ruolo chiave nell'approvvigionamento di materiali e nello sviluppo della tecnologia necessari alla costruzione di aeromobili a pilotaggio remoto e alle modifiche per estendere il raggio dei missili balistici, come documentato dal Panel di esperti. Tuttavia, per le ragioni sopra illustrate, gli Huthi non possono essere definiti un mero *proxy* dell'Iran e una simile semplificazione rappresenta una strategia comunicativa funzionale alla retorica di Arabia Saudita e USA, che strumentalizzano lo spettro dell'Iran per giustificare l'entità del proprio impegno militare in quello che vogliono dipingere come l'ennesimo conflitto regionale che vede contrapposti gli alleati dell'Occidente e un nemico stigmatizzato come terrorista³⁹.

5. L'Arabia Saudita: le fonti dello sforzo bellico di uno Stato dall'eccezionale fardello militare⁴⁰. L'evoluzione della politica estera saudita nello Yemen del nord. Quando il 25 marzo 2015 ebbe inizio l'operazione *Decisive Storm*, il giovane Ministro della difesa dell'Arabia Saudita Mohammed Bin Salman, figlio di Re Salman, non immaginava che la vittoria militare fosse così lontana dal giungere in dimostrazione del proprio valore. D'altronde, gli Huthi non erano che un movimento insurrezionale male equipaggiato proveniente da un Paese i cui cittadini sono considerati degli esseri inferiori dalla maggior parte dei sauditi⁴¹ che, al contrario, dispongono di un apparato militare massiccio, frutto di decenni di importazioni di armi e addestramento militare provenienti dagli Stati Uniti.

Ebbene, l'aggressività di una campagna militare che per cinque anni e mezzo ha bombardato obiettivi civili e mancato quelli militari al riparo delle impervie montagne

³⁷ Cfr. H. LACKNER, *Yemen In Crisis*, cit., p 160.

³⁸ R. AL-HAMDANI, H. LACKNER, *Talking to the Houthis: How Europeans can promote peace in Yemen*, European Council of Foreign Relations, 14 October 2020.

³⁹ Vedi A. BARON, R. AL-HAMDANI, *The "Proxy War" Prism on Yemen: View from the City of Taiz*, New America, 2019.

⁴⁰ Peso della spesa militare sul bilancio dello Stato.

⁴¹ Cfr. H. LACKNER, *Yemen in Crisis*, cit., p. 54.

dello Yemen, ha portato l'Arabia Saudita a logorare persino un arsenale di tal fatta e tra il 2015 e il 2019, un aumento delle importazioni del 130% rispetto ai cinque anni precedenti ha fatto del Regno della dinastia al-Saud il più grande importatore di armi al mondo⁴².

Per quanto l'ambizione di Mohammed Bin Salman abbia influito sulla scelta di intraprendere la guerra, la ragione principale alla base di uno sforzo bellico così imponente non risiede nella ricerca della gloria da parte del Principe ereditario, bensì nella percezione di una minaccia reale per la sicurezza nazionale saudita, derivante dall'instaurazione nello Yemen di un regime con a capo un'élite sciita sostenuta dall'Iran. Eppure, l'uso di una forza tanto brutale da distruggere scuole ed ospedali non è sempre stata la strategia prediletta della politica estera saudita nei confronti dello Yemen.

Il confine con il Paese più povero del mondo arabo ha da sempre rappresentato una fonte di preoccupazione per il Regno dell'Arabia Saudita che, nel 1934, a soli due anni dalla sua fondazione, entrò in guerra con l'allora Imamato zaydita dello Yemen per il possesso dell'area geografica di Jizan, che oggi si trova nella parte sud-occidentale dell'Arabia Saudita. I territori contesi formavano un tempo l'Emirato di Asir, fondato da Mohammed 'Ali al-Idrisi nel 1908 in ribellione all'Impero Ottomano e sopravvissuto fino alla morte del suo fondatore nel 1920. Con la firma del Trattato di La Mecca nel 1926, le province dell'Emirato di Asir passarono sotto il dominio dell'Arabia Saudita⁴³. Le forze yemenite furono sconfitte e le truppe dell'Arabia Saudita occuparono l'odierna area di confine tra i due Paesi. Tuttavia, malgrado la vittoria militare, la posizione dell'esercito saudita era precaria poiché non disponeva dei rifornimenti e delle risorse finanziarie necessarie per continuare l'occupazione⁴⁴. Fu così che, invece di perseverare nella battaglia con gli yemeniti, che nel frattempo si preparavano alla controffensiva, il Regno Saudita scelse la strategia della cooperazione *che, nel lungo periodo, si rivelò altamente vantaggiosa per le tribù che abitavano al confine, sia saudite che yemenite*⁴⁵.

Nel 1934 il Re 'Abd al-'Aziz e l'Imam Yahya firmarono il Trattato di Amicizia e Fratellanza Islamica (il Trattato di Ta'if), che delineava il confine tenendo conto delle divisioni tribali e nelle zone dove questo arduo compito aveva fallito, la negoziazione veniva lasciata nelle mani delle tribù di confine. Il Trattato di Taif è stato incorporato nel Trattato di Jeddah del 2000 che, a differenza del primo, delimita il confine secondo precise coordinate geografiche mentre lascia invariato il diritto delle tribù dell'area di attraversare liberamente la frontiera.

Sin dal 1934, l'Arabia Saudita intraprese una politica di "sauditizzazione" delle zone di confine⁴⁶ e favorì l'intrusione del salafismo nell'area del governatorato di Sada'a⁴⁷ al fine di estendere la propria influenza nel nord dello Yemen dove la comunità

⁴² USA and France dramatically increase major arms exports; Saudi Arabia is largest arms importer, in SIPRI for the media, 9 March 2020.

⁴³ Cfr. M. BRANDT, *Tribes and Politics in Yemen, a History of the Houthi Conflict*, cit., p. 77.

⁴⁴ *Ibidem*, p. 78.

⁴⁵ *Ibidem*.

⁴⁶ *Ibidem*, p. 82.

⁴⁷ Vedi H. LACKNER, *Yemen in Crisis*, cit., p. 148.

zaydita, che riconosce nei *sadah* i soli leader politici e religiosi e ritiene illegittima l'autorità di una famiglia tribale come quella saudita, rappresentava una minaccia. È in risposta a quello che veniva percepito come un ostile proselitismo salafista nel cuore della terra d'origine degli zayditi⁴⁸ che nel 1992 Mohammed e Hussein al-Huthi fondarono il movimento della *Gioventù Credente*. La guerra tra gli Huthi e il governo di Saleh scoppiò nel giugno del 2004, quando un mandato di arresto nei confronti di Hussein al-Huthi degenerò in un conflitto la cui violenza polarizzò le posizioni delle tribù di Sada'a, alcune delle quali si allinearono con i ribelli, altre con le forze governative.

L'Arabia Saudita guardava con attenzione agli eventi, temendo un'erosione del potere di Saleh che, pur non godendo di particolare fiducia da parte dei sauditi, rappresentava «un diavolo che conoscevano»⁴⁹, necessario a contenere la ribellione di un movimento ostile all'influenza saudita nel nord dello Yemen.

Nel 2006 il governo di Saleh, di fronte al sopraggiungere delle elezioni presidenziali, decise di convocare un comitato di mediazione presieduto dal Brigadiere Generale Yahya Mohammed al-Shami, un militare appartenente alla classe dei *sadah* e che era stato governatore di Sada'a negli anni '80. In virtù della fiducia di cui godeva presso gli Huthi, al-Shami riuscì a concordare un cessate il fuoco e firmò con Abdulmalik al-Huthi una serie di accordi con i quali i ribelli affermavano la propria aderenza alla Costituzione e si impegnavano a non cantare più lo slogan «Morte all'America, Morte a Israele, Maledetti siano gli Ebrei». Il Governo annunciò l'ammnistia dei prigionieri, tutti sarebbero tornati a lavoro e furono organizzate delle feste pubbliche per celebrare la fine delle ostilità.

Tuttavia, dopo che Saleh fu in grado di condurre la propria campagna elettorale promettendo di ricostruire gli innumerevoli edifici distrutti del governatorato di Sada'a e vinse le elezioni⁵⁰, la situazione cominciò a deteriorarsi. Presidente dello Yemen del Nord e poi del Paese unificato per ben 28 anni, Saleh conosceva alla perfezione le leve da muovere per ottenere fondi e privilegi dalla macchina statale per se stesso e il suo clan così, decise di continuare il business della guerra, da cui traevano beneficio commercianti, sceicchi, ufficiali dell'esercito e dello Stato e il governo stesso⁵¹. Alti ufficiali dell'esercito vendevano massicci rifornimenti di armi agli Huthi e inserivano nei libri paga i nomi di "soldati fantasma" che in realtà non avevano mai prestato servizio, al fine di vendere il loro equipaggiamento sul mercato nero⁵².

Tuttavia, l'economia di guerra domestica era nulla in confronto al contributo che l'industria bellica internazionale ha dato alla perpetuazione della guerra attraverso l'afflusso di armi, aiuti finanziari e supporto militare che il governo yemenita ha ottenuto da Stati Uniti e Arabia Saudita⁵³. È sulla base di questi, celati, interessi che Saleh tentò di cooptare il sostegno dei suoi alleati strategici imbastendo una retorica

⁴⁸ *Ibidem*.

⁴⁹ M. BRANDT, *Tribes and Politics in Yemen*, cit., p. 205.

⁵⁰ Non sappiamo fino a che punto i risultati delle elezioni siano attendibili. *Ibidem*, p. 197.

⁵¹ International Crisis Group 2009, cit., pp. 15-17.

⁵² Vedi USAID 2006, cit., p. 4; International Crisis Group 2013, cit., passim.

⁵³ Cfr. M. BRANDT, *Tribes and Politics in Yemen*, p. 203.

allarmista incentrata su un presunto coinvolgimento dell'Iran, di cui allora non c'era nessuna prova tangibile.

Il 1° novembre 2009, su pretesto di un attacco da parte degli Huthi alle autorità saudite del confine, l'Arabia Saudita diede avvio a massicci bombardamenti aerei che non si limitarono alle aree di frontiera ma si estesero all'interno governatorato di Sada'a⁵⁴. Nel dicembre dello stesso anno, l'ambasciata statunitense nello Yemen riferì che i membri dell'Ufficio speciale del Governo saudita per gli affari dello Yemen, un comitato presieduto dal Principe ereditario Sultan, erano in realtà scettici riguardo alle affermazioni di Saleh sul coinvolgimento iraniano e ritenevano che il Presidente stesse mentendo o esagerando al fine di regionalizzare il conflitto⁵⁵.

L'Arabia Saudita strumentalizzò lo spettro del suo nemico sciita al fine di perseguire i propri obiettivi strategici nello Yemen ed espandere la sua influenza oltre le aree di confine e per farlo, questa volta, non scelse la via della negoziazione ma quella della guerra. D'altronde, il Regno della dinastia Al Sa'ud era profondamente cambiato dai tempi della sua fondazione, quando non disponeva delle risorse necessarie per sostenere uno sforzo bellico ingente. Nel 1933 l'Arabia Saudita firmò un accordo di concessione con la *Standard Oil Company of California*, che stabiliva la creazione di una compagnia sussidiaria, la *California Arabian Standard Oil Company*, incaricata di cercare giacimenti petroliferi nel deserto saudita⁵⁶. Il primo giacimento venne scoperto nel 1938 e nel 1944 la compagnia viene rinominata *Aramco (Arabia American Oil Company)*. Nel 1973 il Governo saudita acquista il 25% di Aramco, fino ad allora interamente posseduta da compagnie statunitensi, per poi passare al 60% l'anno seguente e giungere al 100% nel 1980⁵⁷.

La compagnia petrolifera più grande al mondo fa dell'Arabia Saudita uno Stato estremamente influente nelle relazioni internazionali e di conseguenza un alleato prezioso della potenza uscita vittoriosa dalla guerra fredda. Nel 1991 i Paesi in via di sviluppo rappresentano i destinatari del 40% delle esportazioni degli Stati Uniti, il Paese divenuto nel frattempo il più grande esportatore di armi convenzionali del mondo. Di quel 40%, il 70% era diretto in Medio Oriente, dove i clienti principali erano rappresentati da Israele e dal più grande esportatore di petrolio al mondo: l'Arabia Saudita⁵⁸.

Per quanto riguarda le compagnie europee, gran parte del profitto derivante dalle esportazioni di armi proveniva dagli stessi clienti: l'Arabia Saudita e l'India rappresentavano complessivamente il 55 per cento delle esportazioni inglesi e il 26 per cento di quelle francesi⁵⁹. Il riarmo dell'Arabia Saudita e di Israele era una conseguenza dell'invasione del Kuwait da parte dell'Iraq nel 1990 e da allora, la spesa militare

⁵⁴ *Ibidem*, pp. 309-310.

⁵⁵ *Yemini Tribal Leader: For Saleh, Saudi Involvement in Sada'a comes not a moment too soon*, Wikileaks, 28 dicembre 2009, <https://wikileaks.org/cable/2009/12/09SANAA2279.html>.

⁵⁶ *Our History*, on saudiaramco.com.

⁵⁷ *Ibidem*.

⁵⁸ *The Impact of the 1991 Persian Gulf War*, in *SIPRI Yearbook*, 1992, p. 283.

⁵⁹ *The Major exporters*, in *SIPRI Yearbook*, 1992, pp. 275-281.

saudita non ha fatto che crescere: del 57% tra il 1996 e il 1998, del 76% tra il 2003 e il 2007 e del 63% tra il 2011 e il 2015⁶⁰.

Per quale ragione dunque l'Arabia Saudita, di fronte ad una minaccia alla sua sicurezza nazionale, dovrebbe intraprendere la via della negoziazione che comporta sempre delle concessioni alla controparte (come ha fatto nella guerra del 1934), quando invece, forte di un potente arsenale frutto di massicce importazioni, può annientare il nemico e costringerlo ad accettare ogni sua condizione?

È esattamente questo che ha cercato di fare quando ha bombardato Sada'a per la prima volta nel 2009 ed è ciò che fa ancora oggi nel corso di una guerra che ha prodotto la peggiore crisi umanitaria del mondo. D'altronde, sin dagli anni '90 la Comunità internazionale si rese conto di quanto lo sviluppo di un massiccio apparato militare attraverso le importazioni di armi occidentali sia stato determinante nel forgiare l'audacia di Saddam Hussein⁶¹ e l'allora Segretario generale dell'ONU Boutros Boutros Ghali esprimeva preoccupazione di fronte all'effetto destabilizzante che un'accumulazione di armi oltre le esigenze di legittima difesa di uno Stato ha sull'equilibrio di una regione⁶².

6. Il sostegno militare degli Stati Uniti: stanno combattendo una guerra per procura nello Yemen? Ebbene, nonostante un trentennio sia trascorso da allora e malgrado la faticosa approvazione dell'*Arms Trade Treaty*, il commercio delle armi continua a rispondere principalmente alle leggi della domanda e dell'offerta. Nel corso del periodo considerato sopra, fino all'ultimo quinquennio che ha visto un aumento delle importazioni da parte dell'Arabia Saudita del 130%, gli Stati Uniti e il Regno Unito sono stati i principali esportatori di armi verso lo Stato con il più alto "fardello militare" del mondo, pari all'8.8% del prodotto interno lordo⁶³. Più precisamente, tra il 2015 e il 2019 il 73% delle importazioni saudite provengono dagli Stati Uniti mentre il 13% dal Regno Unito⁶⁴.

A questo punto, è giunto il momento di volgere l'attenzione ad un dato piuttosto sconcertante: della spesa militare saudita, solo il 2% ha origine interna, mentre il 98% è costituito dalle importazioni⁶⁵. Alla luce del concetto di guerra per procura delineato nel secondo paragrafo, la dipendenza quasi totale della difesa saudita da risorse esogene porta a chiedersi che tipo di relazione intercorra tra il più grande importatore di armi al mondo e il più grande esportatore. Gli Stati Uniti stanno combattendo una guerra per

⁶⁰ Il calo dell'ultimo quinquennio è dovuto ad un crollo dei prezzi del petrolio alla fine del 2014, che ha costretto l'Arabia Saudita a contrarre la spesa militare. In tema v. P.D. WEZEMAN, A. KUIMOVA, *Military Spending and Arms Imports by Iran, Saudi Arabia, Qatar and the UAE*, in SIPRI Fact Sheet, maggio 2019.

⁶¹ *Arms availability and the Situation of Civilians in Armed Conflict*, International Committee of the Red Cross, 1999, p. 4.

⁶² *New Dimensions of Arms Regulation and Disarmament in the Post-Cold-War Era*, Report of the Secretary-General, 27 ottobre 1992, UN Doc. NC/J/4717.

⁶³ SIPRI Yearbook 2019, Armaments, Disarmament and International Security, Summary, p.7.

⁶⁴ *USA and France dramatically increase major arms exports; Saudi Arabia is largest arms importer, says SIPRI*, 9 March 2020, on SIPRI for the Media. <https://www.sipri.org/media/press-release/2020/usa-and-france-dramatically-increase-major-arms-exports-saudi-arabia-largest-arms-importer-says>

⁶⁵ *Saudi Arabia launches national state company for military industries*, ALARABIYA News, 18 May 2017.

procura nello Yemen? Il livello del supporto statunitense è tale che, potenzialmente, gli obiettivi strategici del “benefattore”⁶⁶ potrebbero decisamente prevalere su quelli sauditi nella conduzione delle ostilità.

Ora, l’unico interesse geopolitico che può essere alla base del coinvolgimento degli Stati Uniti è il contenimento dell’influenza iraniana nella regione. Tuttavia, i devastanti bombardamenti che affliggono lo Yemen da più di cinque anni non solo si sono rivelati inefficaci nel perseguire tale obiettivo, ma ostacolano il compimento di un’altra missione che la politica estera statunitense ritiene di primaria importanza sin dall’amministrazione Obama: la lotta al terrorismo. La guerra non ha fatto che aumentare lo spazio di manovra di Al-Qaida nella Penisola Arabica (AQAP), contro la quale l’amministrazione Trump ha intensificato gli attacchi per mezzo di droni.

Perché allora gli Stati Uniti e altri Stati esportatori continuano a violare il diritto internazionale inviando armi ad un Paese che, come abbiamo visto⁶⁷, si è macchiato di violazioni del diritto internazionale umanitario che in diversi casi ammontano a crimini di guerra?

La risposta risiede nel fatto che i veri *sponsor* dell’Arabia Saudita non sono gli Stati Uniti, ma le compagnie produttrici di armi, le quali, com’è ovvio che sia, non perseguono alcun obiettivo politico attraverso la guerra, ma solo i propri interessi economici, che riescono a promuovere attraverso un’intensa attività di *lobbying* sia a livello nazionale che internazionale. L’Arabia Saudita, pertanto, non può essere considerata un *proxy* degli Stati Uniti, il cui interesse nella limitazione dell’influenza iraniana è solo collaterale rispetto al primario obiettivo saudita di sconfiggere il suo rivale di sempre. Tuttavia, l’unico mezzo che consente al Regno della dinastia Al-Saud di mettere in atto la propria strategia militare nello Yemen sono le armi fornite da compagnie che, con il crollo del mondo diviso in due blocchi, si sono sottratte al controllo degli Stati le cui esportazioni, di conseguenza, non sempre rispecchiano gli obiettivi geopolitici un tempo perseguiti attraverso le guerre per procura.

7. L’evoluzione dell’industria della difesa e le esportazioni di armi verso la Coalizione a guida saudita in violazione del diritto internazionale. All’epoca della guerra fredda, l’*economia della guerra permanente*⁶⁸ portò allo sviluppo di strette relazioni tra gli appaltatori della difesa, i *procurement executives* e le forze armate, dando forma ad una “porta girevole” attraverso la quale gli impiegati statali andavano dagli appaltatori della difesa e questi ultimi passavano alla burocrazia⁶⁹. Si formò così

⁶⁶ A. MUMFORD *Proxy Warfare and the Future of Conflict*, cit.

⁶⁷ G. DI MATTIA, *La guerra nello Yemen (II): le violazioni delle norme di diritto internazionale umanitario e dei diritti umani commesse dalle parti del conflitto*, cit. *supra*, nota 25.

⁶⁸ S. MELMAN, *The Permanent War Economy*, New York, 1985.

⁶⁹ G. ADAMS, *The Iron Triangle: The Politics of Defense Contracting*, New York, 1981.

un potente gruppo di interesse, capace di spingere lo Stato ad aumentare la spesa militare anche in assenza di un'evoluzione nelle minacce alla sicurezza⁷⁰.

Mentre nel periodo della guerra fredda il cliente principale dei produttori di armi era lo Stato, che acquistava le armi per la preparazione costante ad un eventuale scontro militare tra i due blocchi o per combattere guerre per procura nel Terzo mondo, con il crollo del muro di Berlino i produttori hanno osservato il parallelo crollo della spesa militare degli Stati. Così, l'industria della difesa ha subito profondi cambiamenti strutturali atti ad affrontare la trasformazione del mercato.

Negli Stati Uniti, dove il controllo statale era sempre stato limitato, le compagnie produttrici private vengono attraversate da un'ondata di fusioni che produce un forte fenomeno di concentrazione dell'industria: alla fine della guerra fredda, le prime cinque compagnie produttrici detenevano il 22% delle vendite globali di armi; nel 2003 la percentuale raddoppia, passando al 44%⁷¹. In Europa, soprattutto in Paesi come Francia, Italia, Portogallo e Spagna, lo Stato possedeva gran parte dell'industria della difesa, che cominciò a essere gradualmente privatizzata con la fine della guerra fredda, mentre il fenomeno della fusione, che a differenza degli Stati Uniti avrebbe necessariamente comportato acquisizioni trans-nazionali, è stato più limitato a causa dei problemi politici da esso sollevati. La compagnia produttrice più audace in questo senso è stata la britannica BAE, che nel 2005 ha acquisito la statunitense *United Defense*, giungendo a vendere più armi al Dipartimento della difesa degli Stati Uniti che al Ministero della Difesa britannico⁷². Questi fenomeni hanno ridotto drasticamente il controllo dello Stato sull'industria delle armi, che oggi è governata sempre di più dai lobbisti⁷³.

Un altro elemento di grande importanza è la crescente privatizzazione del servizio militare, osservato per esempio in Iraq, dove alcune compagnie private hanno svolto ruoli che in passato sarebbero stati appannaggio delle forze armate statali. Le compagnie produttrici di armi hanno scoperto questo nuovo mercato e stanno acquistando alcune di queste *start-up*, dando vita ad un gruppo di interesse sempre più influente. Ed è così che l'industria delle armi si è gradualmente sottratta al controllo degli Stati le cui esportazioni, di conseguenza, non sempre rispecchiano gli obiettivi geopolitici un tempo perseguiti attraverso le guerre per procura, ma piuttosto gli interessi economici dei produttori, promossi attraverso capillari attività di *lobbying* sia al livello nazionale che internazionale, con il potere di far prolungare una guerra, o di intraprenderne una nuova⁷⁴.

Secondo un rapporto pubblicato dall'OCSE nel 2013, tra i trentacinque Stati membri economicamente più avanzati soltanto dodici presentano nei rispettivi

⁷⁰ Cfr. J. P. DUNNE, E. SURRY, *Arms Production: The Cold War Arms Industry*, in *SIPRI Yearbook*, 2006, p. 396.

⁷¹ *Ibidem*, p. 404.

⁷² *Ibidem*, p. 409.

⁷³ Vedi F. SLIJPER, *The emerging EU military-industrial complex: arms industry lobbying in Brussels*, Transnational Institute Briefing Series no. 2005/1, Maggio 2005, <http://www.tni.org/pubs-docs/briefings.htm>.

⁷⁴ Cfr. DUNNE, SURRY, cit., p. 415 s.

ordinamenti una legislazione volta a regolamentare l'attività di *lobbying* e in alcuni di essi la normativa in questione si limita a richiedere dei rapporti su base volontaria⁷⁵.

Per quanto riguarda le organizzazioni internazionali, le norme che regolano l'accesso degli attori non-statali sono contenute nei rispettivi statuti e variano in ogni istituzione. Tuttavia, molte di queste disposizioni sono modellate sulla base del quadro normativo stabilito dal Consiglio economico e sociale delle Nazioni Unite (ECOSOC), al quale l'art. 71 della Carta dà la facoltà di *stipulare appositi accordi di consultazione con organizzazioni non governative che si occupano delle materie di sua competenza*. Con la risoluzione 1996/31 l'ECOSOC ha adottato un regolamento che stabilisce i requisiti che le ONG devono possedere affinché possano essere accreditate presso il Consiglio, tra i quali figura il carattere *no profit* dell'organizzazione. Tuttavia, le norme relative allo *status* dei membri delle ONG sono state interpretate in modo da consentire non solo agli individui, ma anche alle imprese e ad altre entità collettive di farne parte⁷⁶. In tal modo, gruppi di pressione di imprenditori, associazioni industriali e commerciali possono divenire accreditati presso l'ECOSOC.

Per di più, le imprese possono entrare in contatto con i legislatori internazionali anche segretamente, attraverso la creazione di una ONG con uno *status no profit* e una missione fittizia che nasconde i veri interessi dei suoi membri o tramite l'influenza esercitata su un'organizzazione non governativa di pubblico interesse. Uno studio delle cento ONG più influenti del 2013 ha rivelato che il 56% aveva almeno un membro del comitato affiliato all'industria delle armi. Di queste organizzazioni, il 40% sono state accreditate presso l'ECOSOC⁷⁷.

Nonostante l'art. 71 della Carta ONU si riferisca unicamente all'ECOSOC, il ruolo consultivo delle ONG è gradualmente divenuto una prassi consolidata in tutto il sistema dell'ONU⁷⁸, sul quale gruppi di interesse privati e ben lungi dal rappresentare la società civile possono così esercitare un'influenza capillare attraverso i meccanismi sopra illustrati. È in questo quadro che gli Stati continuano ad esportare armi all'Arabia Saudita in violazione del diritto internazionale e una soluzione pacifica alla guerra nello Yemen sembra ancora lontana.

Così, nonostante Trump abbia dichiarato che la ragione principale alla base delle vendite di armi all'Arabia Saudita risieda nella creazione di posti di lavoro, è l'enorme influenza delle compagnie statunitensi che occupano i primi cinque posti della classifica delle industrie belliche come Lockheed Martin e Boeing, a fare pressioni affinché il

⁷⁵ *Transparency and Integrity in Lobbying*, ORG. FOR ECON. CO-OPERATION & DEV. 2 (2013), <http://www.oecd.org/corruption/ethics/Lobbying-Brochure.pdf> [<http://perma.cc/792P-NNSP>] (Australia, Canada, Francia, Germania, Ungheria, Israele, Messico, Polonia, Slovenia, Stati Uniti, e, più recentemente, Austria e Olanda sono gli unici Stati a prevedere nei propri ordinamenti una normativa in materia di *lobbying*).

⁷⁶ Per un maggiore approfondimento, v. M. J. DURKEE, *International Lobbying Law*, in *The Yale Law Journal*, 2018.

⁷⁷ El Tom FAIROUZ, *Diversity and Inclusion on NGO Boards: What the Stats Say*, in *The Guardian*, 7 maggio 2013. <http://www.theguardian.com/global-development-professionals-network/2013/apr/29/diversity-inclusion-ngo-board>.

⁷⁸ Cfr. S. CHARNOVITZ, *Nongovernmental organizations and International Law*, in *American Journal of International Law*, 2006, p. 358.

Congresso approvi le esportazioni⁷⁹. Inoltre, secondo le stime del *Project on Government Oversight*, nel 2017 l'Arabia Saudita ha speso circa 9 milioni di dollari in attività di *lobbying* presso il Congresso degli Stati Uniti e in base alle indagini del *think tank The Foreign Influence Transparency Initiative*, nello stesso anno i lobbisti sauditi avrebbero contattato più di duecento membri del Congresso⁸⁰.

Il sesto posto della top 100 delle industrie belliche è occupato da BAE, le cui vendite di armi all'Arabia Saudita fanno del Regno Unito il secondo esportatore di armi verso il Paese a capo della coalizione che bombarda lo Yemen. I trasferimenti di armi britanniche verso l'Arabia Saudita, gli Emirati Arabi Uniti, l'Egitto, il Bahrain e il Kuwait erano stati sospesi nel giugno 2019, dopo che la *Court of Appeal* ha condannato il governo britannico per non aver effettuato la valutazione dei rischi di violazioni del diritto internazionale umanitario da parte del Paese importatore, prevista dall'art. 7 del Trattato ONU sul commercio delle armi. Tuttavia, il Governo britannico ha deciso di riavviare le esportazioni dopo che nel luglio dello stesso anno il Ministro del commercio internazionale Lizz Truss ha dichiarato ai membri del Parlamento che le violazioni del diritto internazionale umanitario nello Yemen da parte della coalizione a guida saudita costituivano «incidenti isolati»⁸¹.

Pur non essendo tra i principali esportatori, anche l'Italia autorizza trasferimenti di armi verso i Paesi della Coalizione guidata dall'Arabia Saudita. A differenza del Ministro britannico Truss, il Presidente del Consiglio Giuseppe Conte non ha negato l'illegalità dei trasferimenti e nel corso di una conferenza stampa del 28 dicembre 2018 ha affermato: «il Governo italiano è contrario alla vendita di armi all'Arabia Saudita, si tratta solamente di formalizzare questa posizione». Nel luglio 2019 la Camera dei deputati ha approvato una mozione che impegna il Governo italiano a sospendere per diciotto mesi l'esportazione di bombe aeree e missili verso l'Arabia Saudita e gli Emirati Arabi Uniti. Il 22 dicembre 2020 la Camera ha approvato una risoluzione che impegna il Governo italiano a mantenere in essere la sospensione oltre la scadenza precedentemente fissata.

L'Italia, tuttavia, continua ad esportare armi piccole e leggere come pistole e fucili semiautomatici e tra i primi 25 Paesi destinatari dei trasferimenti di armi italiane nel 2019, l'Arabia Saudita e gli Emirati Arabi Uniti occupano rispettivamente l'undicesimo e il dodicesimo posto. La relazione annuale della Presidenza del Consiglio dei ministri sulle esportazioni di materiali militari inviata alle Camere nel marzo 2020, riporta che nel 2019 sono state autorizzate esportazioni di materiali militari per l'Arabia Saudita del valore totale di 105,4 milioni di euro contro i 13,4 milioni dell'anno precedente⁸² e sono 103 le esportazioni già effettuate nel corso dell'anno, per un valore di 215 milioni di

⁷⁹ Per i dati sulle principali compagnie produttrici di armi, v. A. FLEURANT, A. KUIMOVA, D.L. DA SILVA, N. TIAN, P.T. WEZEMAN, S.T. WEZEMAN, *The SIPRI Top 100 Arms-Producing and Military Services Companies, 2018*, in SIPRI Fact Sheet, December 2019.

⁸⁰ Vedi W.J. HENNIGAN, *What Makes the U.S.-Saudi Relationship So Special? Weapons, Oil and 'An Army of Lobbyists'*, in *Time*, 18 ottobre 2018.

⁸¹ *UK renewal of arms sales to Saudi Arabia to face another legal challenge*, 27 October 2020, Middle East Eye.

⁸² *Relazione sulle operazioni autorizzate e svolte per il controllo dell'esportazione, importazione e transito dei materiali di armamento (Anno 2019)*, vol. I, p. 24.

euro⁸³. Tra le principali compagnie esportatrici figurano *Leonardo*, all'ottavo posto della classifica mondiale delle industrie belliche⁸⁴ e *RWM Italia spa*, il cui marchio era su una bomba rinvenuta tra le macerie di un bombardamento della Coalizione che ha ucciso una famiglia yemenita, documentato dal Panel di esperti nel rapporto relativo all'anno 2016.

Finalmente, il 29 gennaio 2021, il governo Conte ha deciso di revocare sei licenze di esportazione di materiali d'armamento verso Arabia Saudita ed Emirati Arabi Uniti concesse dai governi precedenti, tra le quali figura la licenza denominata "Mae 45560", con la quale il Governo Renzi aveva autorizzato la compagnia produttrice *Rwm Italia* ad esportare circa 20.000 bombe d'aereo verso l'Arabia Saudita. Una parte di questa fornitura è già stata consegnata, ma la revoca del governo Conte avrà l'effetto di bloccare la parte restante, che ammonta a circa 12.7000 bombe.

Si tratta della prima volta che un governo applica la legge 185 del 1990 per revocare licenze già concesse, una decisione salutata con entusiasmo dalle organizzazioni della società civile come *Rete Italiana Pace e Disarmo* e *Amnesty International*, che avevano combattuto per porre fine al coinvolgimento italiano nella crisi umanitaria più grave al mondo⁸⁵.

Ora, al di là del cinismo di Donald Trump, delle false affermazioni del Ministro britannico e del tardo, seppur storico, successo del Governo Conte, i trasferimenti di armi verso Paesi come l'Arabia Saudita e gli Emirati Arabi Uniti costituiscono violazioni palesi del diritto internazionale. Le gravi violazioni delle norme di diritto internazionale umanitario commesse dalla Coalizione a guida saudita sono evidenti sin dal primo anno del conflitto, documentato dal Panel di esperti nel rapporto trasmesso al Consiglio di sicurezza il 22 gennaio 2016. L'individuazione di beni civili o intere città e regioni, come nel caso di Sana'a e dell'area di Maran, come obiettivi militari costituiscono gravi violazioni dei principi di distinzione, proporzionalità e precauzione. Inoltre, nel rapporto del Panel si afferma che tali violazioni sono state commesse, in alcuni casi, in maniera estesa e sistematica. Esse sono bel lungi, quindi, dall'essere "incidenti isolati" e rispecchiano almeno due delle fattispecie previste dall'art. 6, par. 3, del Trattato ONU sul commercio delle armi: «Lo Stato parte non deve autorizzare il trasferimento delle armi convenzionali elencate nell'articolo 2 (1) o degli oggetti di cui agli articoli 3 e 4, qualora al momento dell'autorizzazione sia a conoscenza che le armi o gli oggetti sarebbero utilizzati per commettere genocidi, crimini contro l'umanità, gravi violazioni delle Convenzioni di Ginevra del 1949, attacchi diretti contro beni o persone civili, o altri crimini di guerra definiti da accordi internazionali di cui lo Stato è parte [...]».

Nel rapporto relativo all'anno 2016, il Panel di esperti afferma che alcuni degli attacchi della Coalizione potrebbero costituire dei crimini di guerra⁸⁶ e nell'anno

⁸³ Ibidem, vol. II, p. 207.

⁸⁴ A. FLEURANT, A. KUIIMOVA, D.L. DA SILVA, N. TIAN, P.T. WEZEMAN, S.T. WEZEMAN, *The SIPRI Top 100*, cit.

⁸⁵ *Il Governo revoca l'export di bombe verso Arabia Saudita ed Emirati Arabi: soddisfazione delle organizzazioni della società civile*, 29 gennaio 2021, Rete Italiana Pace e Disarmo, in retepacedisarmo.org.

⁸⁶ UN Doc. S/2018/193, punto 127.

successivo documenta gli atti di tortura commessi dalle forze affiliate degli Emirati Arabi Uniti⁸⁷.

8. Conclusioni. Considerata la dipendenza dello sforzo bellico saudita dalle importazioni provenienti dagli Stati Uniti, il recente annuncio di Biden sulla fine dell'esportazione di armi statunitensi volte al supporto delle operazioni offensive della Coalizione, rende la speranza nella fine, o almeno in una de-escalation del conflitto nello Yemen, sempre più viva.

Nel corso del presente lavoro si è cercato di mostrare come l'accumulo di armi incoraggi sia i soggetti non statali sia gli Stati che sviluppano massicci arsenali oltre le esigenze derivanti dal diritto alla legittima difesa, al perseguimento degli obiettivi attraverso l'uso della forza militare, giustificato attraverso vacillanti principi giuridici e una strumentale amplificazione dell'incompatibilità alla base del conflitto. L'Arabia Saudita dipinge così gli Huthi come un pericoloso *proxy* dell'Iran e una fatale minaccia alla propria sicurezza nazionale, nonostante i giuristi sauditi conoscano meglio di chi scrive le profonde differenze che separano la setta zaydita dalla corrente duodecimana dello sciismo. A differenza di quest'ultima, gli zayditi non vedono i sunniti come degli eretici ma li considerano semplicemente "in errore"⁸⁸ e condividono con essi la maggior parte degli elementi che compongono il rituale religioso, tant'è che nello Yemen zayditi e sunniti pregano gli uni accanto agli altri.

Gli Huthi, dal canto loro, dopo essere stati attivi partecipanti della Conferenza di dialogo nazionale nel 2013, hanno scelto l'uso della forza in seguito alla messa a disposizione, da parte di Saleh, delle armi e dell'esercito dello Stato. Ed è così che l'ignoranza di una cultura ridotta ad un'arcana identità premoderna e la ritrosia degli Stati ad applicare le disposizioni di diritto internazionale volte alla regolamentazione del commercio di armi, rendono la Comunità internazionale complice della distruzione del sistema delle Nazioni Unite, animato dal rifiuto di una guerra in realtà solo esiliata negli angoli più poveri ed incompresi dai suoi padri fondatori.

Solo attraverso la regolamentazione dell'attività dei gruppi di interesse, sia a livello nazionale che internazionale e una riforma del Consiglio di sicurezza sarà possibile sottrarre l'applicazione del diritto internazionale alla mercé di potenti lobbisti e irresponsabili capi politici e impedire che crolli, frantumato dalle antinomie che come voragini si aprono ogni giorno alle sue fondamenta. Antinomie che dividono le disposizioni codificate dalle Convenzioni di Ginevra e dal Trattato delle Nazioni Unite sul commercio delle armi dalle risoluzioni del Consiglio di sicurezza, che ha condannato le violazioni di diritto internazionale umanitario e dei diritti umani ed emanato embarghi di armi nei confronti di una sola delle parti del conflitto, che nella maggior parte dei casi è rappresentata da un attore non statale. Una realtà alquanto

⁸⁷ UN Doc. S/2018/594, punto 166.

⁸⁸ B. A. SALMONI, B. LOIDOLT, M. WELLS, *Regime and Periphery in Northern Yemen: The Huthi Phenomenon*, APPENDIX B: *Zaydism: Overview and Comparison to Other Versions of Shi'ism*, RAND Corporation, 2010, pp. 285-296.

paradossale, se si pensa al fatto che i principali destinatari delle norme di diritto internazionale dovrebbero essere proprio gli Stati, i quali tuttavia si autoproclamano suoi custodi, come *dei ex machina* schierati contro quei gruppi insurrezionali che minacciano i principi dell'integrità territoriale e del monopolio statale dell'uso della forza militare, la cui conformità ai principi cardine del diritto internazionale appare come una questione secondaria e soggetta ad interpretazione.

Il 26 gennaio, commentando la sospensione delle licenze di esportazione disposta dall'amministrazione Biden, l'amministratore delegato di *Raytheon*⁸⁹ Gregory J. Hayes ha rilasciato la seguente dichiarazione: "la pace è ancora lontana dallo stabilirsi in Medio Oriente e la guerra continuerà ad accrescere i profitti dell'industria delle armi ancora per molto tempo"⁹⁰.

Ebbene, un'economia di mercato così impietosa continuerà a prevalere sul diritto internazionale con il tacito consenso di una pavida classe politica e una società civile non sufficientemente mobilitata, finché la comprensione degli attori e delle dinamiche che caratterizzano un mondo sempre più complesso e globalizzato sarà compromessa da strumentalizzazioni di carattere politico-ideologico e la conoscenza di culture lontane da quella occidentale sarà sacrificata in nome di una pretesa e malcelata superiorità.

È questa l'idea che ha animato il presente lavoro, con il quale chi scrive spera di dare un piccolo contributo alla comprensione della guerra nello Yemen alla luce del diritto internazionale, nonché alla scoperta di un Paese dal patrimonio culturale immenso, la cui distruzione segnerebbe il definitivo tradimento dei valori che ispirarono la Carta delle Nazioni Unite.

Gennaio 2021

⁸⁹ Compagnia produttrice di armi statunitense, al quarto posto della Top 5 mondiale, dopo Lockheed Martin, Boeing e Northrop Grumman. Vedi *Global arms industry: Sales by the top 25 companies up 8.5 per cent; Big players active in Global South*, 7 December 2020, SIPRI for the media, in *sipri.org*.

⁹⁰ *Biden administration freezes US arms sales to Saudi Arabia and UAE*, 27 gennaio 2021, Middle East Eye.



Il rispetto dei valori dell'Unione nello stato di emergenza all'attenzione delle istituzioni europee

Stefania Attolini

Dottoressa di ricerca in Diritto dei beni privati, pubblici e comuni, Università del Salento

La pandemia dovuta alla diffusione a livello globale del Coronavirus (SARS-CoV-2), ha portato gli Stati ad adottare, nel corso dell'ultimo anno, una serie di misure emergenziali che sono state immediatamente oggetto dell'attenzione delle istituzioni dell'Unione europea, intente soprattutto a monitorarne l'impatto, a breve e a lungo termine, sui valori fondanti dell'Unione e, precisamente, sul mantenimento dell'ordine democratico, nonché sul rispetto dello Stato di diritto e dei diritti fondamentali.

Un interesse particolare su tali aspetti è stato dimostrato dal Parlamento europeo nella risoluzione del 13 novembre 2020 «sull'impatto delle misure connesse alla Covid-19 sulla democrazia, sullo Stato di diritto e sui diritti fondamentali», nella quale ha sottolineato, tra l'altro, l'importanza di limitare le ipotesi di legislazione di urgenza¹, nonché l'importanza di bilanciare l'esigenza di contrastare la diffusione del virus con quella di continuare a garantire alcuni diritti fondamentali che sono stati particolarmente limitati durante il periodo di emergenza: tra questi figurano il diritto alla vita privata e familiare², quello ad un accesso effettivo all'istruzione, quello all'informazione e alla libertà di espressione³, quello ad un accesso effettivo alla giustizia anche attraverso l'uso degli strumenti digitali⁴, nonché il diritto alla salute⁵.

Il rispetto dei principi democratici, dello Stato di diritto e dei diritti fondamentali costituisce il fondamento dell'Unione europea poiché essi, come è noto, rientrano tra i valori fondamentali della stessa in quanto comuni a tutti gli Stati membri. L'art. 2 TUE afferma, infatti, che «[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».

¹ Sul punto si è soffermata anche la Commissione europea nella relazione sullo Stato di diritto del 2020, COM(2020)580 del 30 settembre 2020, ove è stato evidenziato il rischio derivante soprattutto dall'adozione dei processi accelerati e d'urgenza in settori chiave che implicano riforme strutturali, come ad esempio quello del sistema giudiziario, facendo riferimento ai casi della Polonia e della Romania.

² Vale a dire l'esigenza di prevedere restrizioni e di impedire i ricongiungimenti solo se strettamente necessari e in misura proporzionata allo scopo.

³ Garantito questo, tra l'altro, dal principio fondamentale del pluralismo dei media e del controllo democratico che essi svolgono e che assume ancora più rilevanza nelle ipotesi in cui «i poteri di emergenza riducono i controlli istituzionali esercitati sui responsabili delle decisioni», che è a sua volta elemento essenziale dello Stato di diritto, così come anche precisato dalla Commissione europea nella relazione sullo Stato di diritto, citata. In particolare, la Commissione fonda la propria valutazione sulla situazione dello Stato di diritto all'interno dell'Unione su quattro pilastri, ritenuti «ambiti cruciali interdipendenti per la garanzia dello Stato di diritto, essi sono: il sistema giudiziario, il quadro anticorruzione, il pluralismo dei media e altre questioni istituzionali relative al bilanciamento dei poteri».

⁴ Si pensi all'organizzazione di udienze *online*, «come soluzione e alternativa alle udienze in Tribunale», menzionato al punto 15 della risoluzione citata.

⁵ Si pensi ai servizi di assistenza sanitaria per le persone più vulnerabili o per le persone affette da malattie croniche, cui è stato in più occasioni limitato l'accesso a causa della situazione di emergenza e delle misure urgenti adottate per fare fronte alla diffusione del virus.

Tali valori preesistono all'Unione e si ritengono, pertanto, essere l'essenza stessa dell'Unione e dell'identità europea per come essa è stata proclamata nella Dichiarazione di Copenaghen del 1973⁶. Quella dell'identità europea è una nozione che tiene conto della natura dinamica dell'integrazione europea e che non solo ha tratto ispirazione dalle diverse identità nazionali dei singoli Stati, ma può evolversi in funzione del grado di integrazione raggiunto tra gli Stati stessi. Si legge, infatti, al punto 1. della Dichiarazione citata che, gli Stati membri (nove all'epoca), «[s]haring as they do the same attitudes to life, based on a determination to build a society which measures up to the needs of the individual, they are determined to defend the principles of representative democracy, of the rule of law, of social justice – which is the ultimate goal of economic progress – and of respect for human rights. All of these are fundamental elements of the European Identity».

Come precisato dalla Corte di giustizia⁷, le «caratteristiche essenziali del diritto dell'Unione hanno dato vita ad una rete strutturata di principi, di norme e di rapporti giuridici mutualmente interdipendenti, che vincolano, in modo reciproco, l'Unione stessa e i suoi Stati membri» e «[u]na siffatta costruzione giuridica poggia sulla premessa fondamentale secondo cui ciascuno Stato membro condivide con tutti gli altri Stati membri, e riconosce che questi condividono con esso, una serie di valori comuni sui quali l'Unione si fonda, così come precisato all'articolo 2 TUE. Questa premessa implica e giustifica l'esistenza della fiducia reciproca tra gli Stati membri quanto al riconoscimento di tali valori e, dunque, al rispetto del diritto dell'Unione che li attua».

Questa particolare relazione di fiducia tra Stati membri può essere ricondotta alla definizione di “*horizontal accountability*”⁸, che nel caso dell'Unione europea assume un significato particolare, ove «il rapporto di legittimazione e di accountability che lega governanti e governati si estende anche, orizzontalmente»⁹, ove cioè «i governi nazionali non sono più responsabili solo nei confronti dei loro popoli, ma anche nei confronti dei governi (e, indirettamente, dei popoli) degli altri Stati europei»¹⁰.

Il ruolo “costituente” dei valori enunciati all'art. 2 TUE¹¹, quale emerge anche dalla lettera dell'art. 49 TUE – secondo cui sono uno Stato che rispetti tali valori e si impegni a promuoverli può domandare di diventare membro dell'Unione –, ha reso tuttavia evidente la falla esistente nell'ordinamento UE, conosciuta come il c.d. “dilemma di Copenaghen”, in base al quale, nonostante l'Unione sia ancorata al rispetto

⁶ Declaration on European Identity (Copenhagen, 14 December 1973), consultabile al seguente link: ec.europa.eu/dorie/fileDownload.do?jsessionid=1KGyQ1tKtTpNjBQwQh6cwgC2yLn7BJMymvTrDq5s2rD3JYR9RfGQ!243197488?docId=203013&cardId=203013.

⁷ Parere 2/13 del 18 dicembre 2014, *Adesione dell'Unione alla CEDU*, EU:C:2014:2454, punto 168; (GS), sentenza del 27 febbraio 2018, causa C-64/16, *Associação Sindical dos Juízes Portugueses contro Tribunal de Contas*.

⁸ Concetto inizialmente teorizzato da G. O'Donnell, *Horizontal Accountability in New Democracies*, in *Journal of Democracy*, 1998, n. 3, p. 112 ss., con riferimento ai Paesi dell'America Latina.

⁹ Cfr. S. Cassese, *La democrazia e i suoi limiti*, Milano, 2017.

¹⁰ *Ibidem*.

¹¹ Per un approfondimento sulla natura giuridica dei valori enumerati all'art. 2 TUE e del ruolo che essi hanno nell'interpretazione del diritto dell'Unione da parte della Corte di giustizia, si rinvia, *ex multis*, a W. Schroeder, *The EU founding values: constitutional character and legal implications*, in *European studies*, 2016, p. 50; J.P. Jacqué, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, Parigi, 2018; F. Martucci, *Droit de l'Union européenne*, Parigi, 2019; R. Adam, A. Tizzano, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, Torino, 2020.

dei valori e delle norme comuni da parte degli Stati candidati, i Trattati non prevedano poi strumenti propriamente efficaci di controllo e sanzionatori nei confronti delle violazioni di tali valori commesse dagli stessi Stati una volta che essi divengano parte dell'UE.

Come è stato, infatti, sottolineato dal Parlamento europeo nella risoluzione dello scorso 7 ottobre, sull'istituzione di un meccanismo dell'UE in materia di democrazia, Stato di diritto e diritti fondamentali¹² «l'Unione rimane strutturalmente impreparata a contrastare l'arretramento della democrazia, dei diritti fondamentali e dello Stato di diritto e le loro violazioni negli Stati membri».

Ed invero, oltre alla complessa procedura prevista all'art. 7 TUE che, come è noto, ha dimostrato per diverse ragioni di essere di difficile applicazione, l'Unione ha sviluppato altri strumenti, di natura non vincolante, tra i quali rilevano il rafforzamento del dialogo politico con lo Stato interessato in seno al Consiglio, il quadro di controllo per rafforzare lo Stato di diritto adottato nel 2014¹³, il coordinamento delle politiche in occasione del semestre europeo nonché il meccanismo di condizionalità per l'accesso da parte degli Stati ai fondi erogati dall'Unione.

Ad integrazione di tali strumenti, il Parlamento europeo, nella citata risoluzione del 13 novembre, ha nuovamente¹⁴ presentato la proposta per la conclusione di un accordo interistituzionale, con Commissione e Consiglio ai sensi dell'art. 295 TFUE¹⁵ (così rafforzando il coordinamento e l'azione delle istituzioni europee) per la creazione di un meccanismo dell'UE al fine di controllare e monitorare il rispetto da parte degli Stati membri dei principi democratici e dello Stato di diritto all'interno dell'Unione.

In un tale contesto giuridico e di interdipendenza tra gli Stati membri, alla luce dei cambiamenti repentini e degli interventi registrati a livello statale e dovuti alla rapida diffusione della Covid-19, è in aumento l'interesse a livello europeo e internazionale, nei confronti dell'impatto negativo e permanente che rischiano di avere le misure di emergenza sul mantenimento dello Stato di diritto e sul rispetto dei diritti

¹² Risoluzione del Parlamento europeo del 7 ottobre 2020 sull'istituzione di un meccanismo dell'UE in materia di democrazia, Stato di diritto e diritti fondamentali (2020/2072(INI)), punto 3.

¹³ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, *Un Nuovo Quadro Dell'UE per rafforzare lo Stato di diritto*, COM(2014)158, dell'11 marzo 2014.

¹⁴ Già nel 2016, il Parlamento europeo aveva adottato 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 (2015/2254(INL)), nella quale invitava la Commissione, sulla base della bozza allegata allo stesso documento, a formulare una proposta per la conclusione di un Patto dell'Unione sulla democrazia, lo Stato di diritto e i diritti fondamentali che servisse ad integrare gli strumenti già esistenti nei Trattati e fino alla revisione degli stessi. Il Parlamento ha ipotizzato, in quell'occasione, che in sede di revisione dei Trattati, l'art. 2 TUE divenisse una base giuridica, insieme alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, «per le misure legislative da adottare a norma della procedura legislativa ordinaria». Il Parlamento ha poi, ulteriormente, ribadito la necessità di creare un meccanismo coordinato di monitoraggio europeo della democrazia e dello Stato di diritto, nel 2018, nella risoluzione del Parlamento europeo 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 (2018/2886(RSP)).

¹⁵ A norma dell'art. 295 TFUE: «Il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione procedono a reciproche consultazioni e definiscono di comune accordo le modalità della cooperazione. A tale scopo, nel rispetto dei trattati, possono concludere accordi interistituzionali che possono assumere carattere vincolante».

fondamentali¹⁶; tale interesse ha portato, poi, negli ultimi mesi, a un ampio dibattito in seno alle istituzioni e a un importante dialogo tra organizzazioni internazionali. Questo è il caso della relazione interlocutoria della Commissione di Venezia sull'impatto delle misure di emergenza sulle democrazie degli Stati membri dell'UE, elaborata dall'organo del Consiglio d'Europa su richiesta del Presidente del Parlamento europeo¹⁷ e che ha ispirato, a sua volta, il contenuto della risoluzione del Parlamento del 13 novembre scorso.

Gli elementi che maggiormente destano preoccupazione riguardano l'applicazione del *rule of law approach* secondo cui, come chiarito dalla Commissione di Venezia, lo stato di emergenza non può essere considerato come una situazione di assenza di regole, ovvero di assoluta non soggezione alla legge dell'esercizio del potere statale, ma al contrario, si tratta di «a legal institution subject to legal regulation, although the rules applicable to it might be different from those applicable in normal times», interpretazione che si basa sulla dicotomia normalità-eccezionalità¹⁸. Da una tale premessa la Commissione di Venezia fa discendere che le misure di emergenza, in quanto espressione di detta eccezionalità, sono giustificate nella misura in cui rispettano le condizioni di necessità, proporzionalità rispetto alla minaccia da contenere e temporaneità e, quindi, su di esse deve essere assicurato un controllo parlamentare e giudiziario, interno ed esterno¹⁹.

Allo stesso modo, occorre garantire, a monte, un controllo preventivo e continuato, della sussistenza dei presupposti e della legittimità della dichiarazione e del mantenimento dello stato di emergenza eventualmente dichiarato²⁰: un tale accertamento deve tenere conto dell'evoluzione della situazione emergenziale, così che anche la necessità e proporzionalità delle misure dovrà essere valutata alla stregua di tale evoluzione.

¹⁶ Cfr. *ex multis*, la risoluzione Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa, n. 2338 del 13 ottobre 2020 sull'impatto della pandemia di Covid-19 sui diritti umani e sullo Stato di diritto.

¹⁷ A norma dell'art. 3, co. 2, dello Statuto della Commissione di Venezia, adottato dal Comitato dei ministri il 21 febbraio 2002 durante la 784ª riunione dei delegati dei ministri, «la Commissione può emettere dei pareri, nell'ambito del suo mandato, su richiesta del Comitato dei Ministri, dell'Assemblea Parlamentare, del Congresso dei Poteri Locali e Regionali d'Europa, del Segretario Generale, su richiesta di uno Stato, di un'organizzazione internazionale, o di un organismo internazionale che partecipa ai lavori della Commissione». La richiesta di parere avanzata dal Presidente del Parlamento europeo il 1° luglio 2020, nello specifico, riguardava l'analisi delle misure di emergenza adottate dagli Stati membri con riferimento al sistema di "*checks and balances*" dei poteri a livello nazionale, al controllo da parte dei parlamenti nazionali sulle misure stesse, alla temporaneità dell'emergenza e alla circostanza dell'opportunità o dei rischi derivanti all'indire elezioni durante una tale fase emergenziale, ovvero dal non permettere il loro svolgimento.

¹⁸ Commissione di Venezia, Interim report, cit., punto 18.

¹⁹ Commissione di Venezia, Interim report, cit., punto 21 ss.

²⁰ Alcuni Stati hanno dichiarato lo stato di emergenza sulla base della propria costituzione o sulla base di norme di legge ordinaria (c.d. stato di emergenza *de jure*), che è l'ipotesi che più garantisce il rispetto dello Stato di diritto, avendo la dichiarazione anche previsto poteri e competenze in capo agli organi dell'esecutivo nonché i limiti all'esercizio degli stessi, e a condizione che con essa sia stato previsto un termine di durata, oltre il quale la situazione debba essere eventualmente prorogata, ovvero, in ogni caso, riesaminata dagli organi a ciò preposti (preferibilmente i parlamenti nazionali). Altri Stati, invece, come riportato dalla Commissione di Venezia, hanno adottato misure di emergenza semplicemente modificando la legge ordinaria, ovvero attraverso raccomandazioni, come il caso della Svezia.

Infine, la soluzione offerta dalla Commissione di Venezia, poi accolta dal Parlamento europeo nella risoluzione di novembre, risiede nella corretta applicazione del principio di proporzionalità: l'esempio offerto riguarda le elezioni e i rischi collegati all'ipotesi di posticipare il loro svolgimento (automatica *prorogatio* degli organi in carica, così limitando il diritto ad avere elezioni periodiche), ovvero di permettere la loro organizzazione, pur non potendo garantire i diritti del cittadino, *in primis*, il diritto di voto, libero e segreto, né il regolare svolgimento dell'intero processo che precede la votazione, non potendo assicurare nello specifico, in virtù delle norme sull'isolamento e sul distanziamento sociale, la libertà di riunione ed associazione, ovvero la libertà di formarsi un'opinione.

Tuttavia, ancora una volta, l'emergenza sanitaria dovuta alla pandemia ha fatto emergere la possibilità che le difficoltà a livello sociale possano essere risolte, o per lo meno, limitate dall'uso favorevole della tecnologia: vi è, invero, la conferma di un'apertura del Parlamento europeo alla discussione di nuove modalità di esercizio del diritto di voto, ad esempio attraverso Internet, ovvero all'implementazione di nuove modalità di svolgimento dell'attività giudiziaria, ad esempio online. Ad ogni modo, un uso più ampio della tecnologia quale strumento per l'esercizio dei diritti democratici e dei diritti fondamentali non può prescindere dalla predisposizione di talune garanzie per i cittadini, quali il diritto alla riservatezza dei dati o la unicità della propria identità online.

Gennaio 2021



Pandemia e conflitti: il Consiglio di sicurezza evidenzia l'instabilità del quadro internazionale a 6 mesi dall'adozione della risoluzione 2532(2020)

Antonello Attino

Borsista di ricerca in Diritto internazionale, Università degli studi di Bari Aldo Moro

1. Premessa. – A inizio febbraio 2021, a quasi un anno dalla dichiarazione di pandemia dell'OMS, il mondo ha superato la soglia dei due milioni di morti per Covid-19. Circa 88 milioni di persone hanno contratto il virus e almeno un quarto di loro vive in Stati che affrontano crisi umanitarie. Secondo le stime, circa 235 milioni di persone avranno bisogno di assistenza umanitaria nel 2021: oltre il 40% in più rispetto al 2020. Sulla questione si è soffermato il Sottosegretario generale per gli affari umanitari e coordinatore dei soccorsi d'emergenza dell'ONU, Mark Lowcock, che ha così descritto la gravità della situazione aprendo, il 25 gennaio scorso, il suo intervento nella riunione del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite dedicata al mantenimento della pace e della sicurezza internazionale in relazione alla pandemia. Tenutasi in videoconferenza, come è ormai prassi in questo periodo, la riunione ha visto la partecipazione dei quattro sottosegretari dell'ONU, i quali hanno fornito un aggiornamento sull'impatto della pandemia nel mondo a più di sei mesi dall'adozione della risoluzione 2532(2020) del Consiglio di sicurezza, su cui v. *infra*¹. La risoluzione, risalente al 1° luglio 2020, aveva dato seguito alla precedente richiesta di cessate-il-fuoco globale del Segretario generale António Guterres del 23 marzo 2020².

Le notizie emerse da questo *briefing* non sono confortanti. Sebbene su alcuni aspetti sia stato possibile intravedere dei progressi, su altri è invece emerso un elemento comune: l'instabilità del quadro internazionale. Le difficoltà del momento hanno inasprito il dibattito sul sistema di sicurezza collettiva previsto dalla Carta delle Nazioni Unite, nonché sul ruolo e l'efficacia del Consiglio quale unico organo cui è assegnato il compito di intervenire, con diversi strumenti, a tutela della pace internazionale.

Nel presente lavoro saranno analizzati i contenuti principali della riunione dei Quindici in relazione al seguito da dare alla risoluzione 2532, evidenziandone le criticità che hanno messo in discussione la *governance* del Consiglio nelle emergenze sanitarie.

2. La riunione del 25 gennaio. - L'incontro si è aperto con l'intervento di Rosemary Di Carlo, Sottosegretario generale per gli affari politici e la costruzione della pace, che ha sottolineato l'acuirsi delle criticità già evidenziate nel suo intervento alla riunione del 9 settembre 2020³. Persistono situazioni di conflitto all'interno delle quali la richiesta di cessate-il-fuoco non ha avuto esito e risulta particolarmente preoccupante – ha evidenziato l'alto funzionario – la questione del Caucaso meridionale nel Nagorno Karabakh. Benché si registrino alcuni sviluppi positivi in altri scenari, per esempio in

¹ Ris. 2532(2020) del Consiglio di sicurezza approvata all'unanimità, [https://undocs.org/en/S/RES/2532\(2020\)](https://undocs.org/en/S/RES/2532(2020)).

² <https://www.un.org/sg/en/content/sg/statement/2020-03-23/secretary-generals-appeal-for-global-ceasefire>.

³ <https://undocs.org/S/2020/897>

Libia, dove il 23 ottobre 2020 è stato firmato un accordo per il cessate-il-fuoco permanente da parte delle delegazioni libiche rivali, oppure in Afghanistan, con l'avvio dei negoziati di pace, o – ancora – in Ucraina, con il cessate-il-fuoco concordato il 21 luglio, e in Mozambico, con il processo di disarmo avviato tra gli insorti, la situazione è in generale piuttosto complicata. Il futuro sembra tutt'altro che roseo. L'impatto della pandemia, la ripresa globale differenziata e la diseguale distribuzione dei vaccini rischia di lasciare indietro i Paesi in via di sviluppo e conseguentemente di moltiplicare le tensioni. Questo quadro, oltre a minare la stabilità e la sicurezza internazionale, ostacola l'azione diplomatica e i processi di pace. Rosemary Di Carlo ha perciò esortato gli Stati a investire maggiori risorse nella prevenzione dei conflitti, rafforzando la cooperazione internazionale.

Più o meno sulla stessa linea, il Sottosegretario generale per le operazioni di pace, Jean-Pierre Lacroix, ha aggiornato la situazione delle azioni di *peace-keeping* e dei Paesi in cui esse sono dispiegate, confermando il trend negativo in continuità con la precedente riunione di settembre. Benché i *peace-keepers* – è questa la posizione di Lacroix – si siano saputi adattare con grande flessibilità e con strumenti innovativi al difficile contesto pandemico, permangono situazioni politiche già da tempo instabili e in cui le condizioni continuano a peggiorare. Nel Sud Sudan la pandemia ha ritardato l'attuazione del processo di pace e, anzi, ha aggravato le ostilità tra le parti; a Cipro, in Libano e nella Repubblica Centrafricana si è assistito ad una cristallizzazione delle tensioni, che ha contribuito ad esacerbare situazioni politiche ed economiche già precarie. In questo clima di incertezza le maggiori conseguenze finiscono per pagarle i più vulnerabili, ossia chi vive in situazioni di conflitto, di instabilità politica e con regimi sanitari non in grado di affrontare una pandemia di così grande portata. Per queste ragioni le operazioni di pace sono, oggi, ancora più indispensabili, ma nello stesso tempo va tutelato il personale che offre protezione e sostegno alle popolazioni in difficoltà. Citando alla lettera le parole di Lacroix, «proteggere la salute e la sicurezza del personale di pace è e rimarrà una priorità»⁴.

Il Sottosegretario Atul Khare, capo del Dipartimento del supporto operativo, si è principalmente soffermato sulle risorse che la sua unità è stata in grado di mettere a disposizione per le missioni sul campo, tra cui la distribuzione di oltre 4 milioni di attrezzature di protezione personale e per le unità di terapia intensiva, 35 macchine per i test e 150.000 kit per i test degli anticorpi, mentre il Sottosegretario Lowcock si è soffermato sulla crisi umanitaria in corso, sottolineando che la più grave crisi economica degli ultimi 90 anni si sta ripercuotendo soprattutto sui più deboli. I servizi pubblici stanno scomparendo in diversi Paesi, l'interruzione dell'immunizzazione dalle malattie mortali (quali il colera e morbillo) mette in pericolo la vita dei bambini, la chiusura delle scuole favorisce il reclutamento dei ragazzini da parte dei gruppi armati. Lowcock ha sollecitato investimenti più consistenti e meglio indirizzati, garantendo al sistema umanitario delle Nazioni Unite almeno 35 miliardi di dollari per fornire supporto a 160 milioni di persone. «È sconcertante – parole sue - che dei 110 miliardi di dollari promessi dalle istituzioni finanziarie internazionali da marzo, solo 11,7 miliardi di dollari, solo il

⁴ [Maintenance of international peace and security: Follow-up on the implementation of resolution 2532 \(2020\)](#)

10 per cento, siano stati destinati ai paesi a basso reddito». Soltanto 7 miliardi, peraltro, sono stati effettivamente erogati.

I delegati degli Stati membri hanno seguito la linea tracciata dai quattro sottosegretari, unendosi al sostegno per il cessate-il-fuoco globale e per un'equa distribuzione dei vaccini in tutto il mondo. Per citarne alcuni, l'Irlanda ha esortato il Consiglio di Sicurezza a non ignorare la minaccia alla pace e alla sicurezza determinata dalla pandemia, sottolineando come questa abbia inciso su tutti i livelli della società – dall'istruzione al peggioramento dell'insicurezza alimentare – e contribuito ad aggravare le tensioni già esistenti. Il Consiglio deve agire – ha detto la rappresentante irlandese – per dare piena attuazione alla risoluzione adottata lo scorso luglio e, parallelamente, deve garantire che le operazioni di pace vengano mantenute, evitando che le restrizioni nazionali ostacolino il compito degli operatori umanitari e sanitari. L'India ha sostenuto che molti dei cessate il fuoco annunciati dopo l'appello del Segretario Generale in realtà non sono mai stati negoziati o sono scaduti e, in alcuni casi, si sono intensificati i conflitti. Il Regno Unito ha sollecitato il Consiglio a fare di più, poiché la risoluzione ha avuto attuazione mista e non omogenea sul piano internazionale (citata in particolare la situazione di Yemen e Sudan) mentre la Norvegia e il Vietnam hanno sottolineato la non completa efficacia della risoluzione, poiché molti dei cessate-il-fuoco sono unilaterali e necessitano di meccanismi di *follow-up* per la gestione, il coordinamento e il monitoraggio dei conflitti.

La Russia ha evidenziato che la risoluzione, anche se non in maniera espressa, rievoca la richiesta del Segretario generale di revocare le sanzioni unilaterali – richiesta a cui si sono uniti anche Cina e Niger – che impediscono ai Paesi più deboli di affrontare adeguatamente la pandemia, mentre il rappresentante degli Stati Uniti ha tenuto a precisare il cambio di rotta – in seguito dell'avvicendamento tra il Presidente Biden e il Presidente uscente Trump – sul ruolo dell'OMS nell'affrontare la pandemia. Il 20 gennaio Biden ha infatti firmato una lettera al Segretario generale in cui ritira la notifica della precedente amministrazione circa l'intenzione degli Stati Uniti di recedere dall'OMS.

Queste le posizioni all'interno del Consiglio di sicurezza, che rimandano tutte, benché con sfumature diverse, alla risoluzione 2532(2020) e alle sue criticità. Vediamo quindi di analizzare la situazione, affrontando i due aspetti problematici che hanno determinato lo scenario attuale.

3. Natura giuridica della risoluzione 2532(2020) e suo inquadramento nella prassi evolutiva del Consiglio di sicurezza. – La prima questione da esaminare riguarda la posizione occupata dalle emergenze sanitarie nell'ambito del sistema di sicurezza collettiva istituito dalla Carta delle Nazioni Unite.

Il Consiglio di sicurezza, ai sensi dell'art. 24 della Carta ONU, è l'organo a cui spetta la responsabilità principale in materia di mantenimento della pace e della sicurezza internazionale. Si tratta di una competenza *ratione materiae* che lo contraddistingue, in questo settore, dall'Assemblea generale, che può invece vantare solo poteri di natura non

vincolante essendo obbligata, ai sensi dell'art. 11, par. 2, a deferire qualsiasi questione richieda un'azione.

In tema di mantenimento della pace si è soliti fare riferimento ai capitoli VI (artt. 33-38) e VII (artt. 39-51) della Carta. Le disposizioni che vanno dall'art. 33 all'art. 38 disciplinano la funzione conciliativa del Consiglio di sicurezza, secondo cui esso ha la facoltà di adottare raccomandazioni indirizzate agli Stati per esortare la pacifica risoluzione delle controversie. L'art. 39 e ss. istituiscono invece il sistema di sicurezza collettiva secondo cui il Consiglio, una volta accertata l'esistenza di una minaccia alla pace, una violazione alla pace o un atto di aggressione⁵, può intervenire adottando misure provvisorie (art. 40), misure non implicanti l'uso della forza (art. 41) e misure implicanti l'uso della forza (art. 42). Le misure provvisorie mirano a prevenire l'aggravarsi di una determinata situazione e, se disattese, possono portare all'adozione delle misure coercitive sancite dagli artt. 41 e 42.

Benché in origine questo sistema fosse stato pensato principalmente per limitare l'uso della forza militare degli Stati, la prassi ha subito un processo evolutivo, estendendo così il concetto di "minaccia alla pace" anche, tra gli altri, ai rischi derivanti dalle crisi sanitarie. Questo cambiamento si è reso necessario per adattare il sistema delineato dalla Carta ONU alle nuove minacce non convenzionali che il mondo contemporaneo presenta.

L'epidemia da Covid-19 – sebbene sia la più impegnativa – non è il primo caso di emergenza sanitaria che il Consiglio di sicurezza ha dovuto fronteggiare. Il 17 luglio 2000, con la risoluzione 1308 approvata all'unanimità, si è riconosciuta l'infezione da HIV/AIDS come un pericolo per la stabilità e la sicurezza internazionale⁶. Maggiormente significativa la risoluzione 2177, adottata all'unanimità il 18 settembre 2014, con la quale il Consiglio per la prima volta ha qualificato un'epidemia virale – in specie quella di Ebola che colpì l'Africa Occidentale – come «una minaccia per la pace e la sicurezza internazionale»⁷. Quest'ultima decisione parve dunque particolarmente innovativa, poiché non solo consentì di ritenere una situazione non provocata dall'uomo idonea a minare il mantenimento della pace e la sicurezza internazionale, ma addirittura che essa potesse costituire una "minaccia" per la pace, annoverandola tra le misure adottate ai sensi del capitolo VII della Carta. Cionondimeno, la prassi di considerare le emergenze sanitarie alla stregua di una minaccia alla pace non ha trovato particolare seguito nelle risoluzioni successive, come è ad esempio testimoniato dalla risoluzione 2439(2018) per l'Ebola nella Repubblica Democratica del Congo⁸. Come hanno sostenuto alcuni studiosi, è plausibile ritenere che nella risoluzione 2177(2014) il Consiglio – non avendo successivamente adottato le misure ai sensi degli articoli 41 e 42 della Carta – non avesse pensato di dare avvio a una prassi generalizzata in merito al trattamento delle emergenze sanitarie. Parte della dottrina ritiene, infatti, che le misure previste dal capitolo VI, in questi casi, meglio si conciliano rispetto a quelle coercitive dettate dal capitolo VII.

⁵ Art. 39 Carta delle Nazioni Unite: «Il Consiglio di Sicurezza accerta l'esistenza di una minaccia alla pace, di una violazione della pace, o di un atto di aggressione, e fa raccomandazioni o decide quali misure debbano essere prese in conformità agli articoli 41 e 42 per mantenere o ristabilire la pace e la sicurezza internazionale».

⁶ Ris. 1308(2000) del Consiglio di sicurezza, [https://undocs.org/S/RES/1308\(2000\)](https://undocs.org/S/RES/1308(2000)).

⁷ Ris. 2177(2014) del Consiglio di sicurezza, [https://undocs.org/en/S/RES/2177\(2014\)](https://undocs.org/en/S/RES/2177(2014)).

⁸ Ris. 2439(2018) del Consiglio di sicurezza, [https://undocs.org/en/S/RES/2439\(2018\)](https://undocs.org/en/S/RES/2439(2018))

Considerata però la gravità e la straordinarietà della pandemia in atto, era forse lecito attendersi una decisione dello stesso vigore di quella del 2014. Ciò soprattutto in considerazione del fatto che la risoluzione in esame è arrivata alla fine di un lungo processo di negoziazione e con un notevole ritardo rispetto ai provvedimenti degli altri organi ONU che, invece, nel novero delle proprie competenze, non hanno fatto mancare il loro tempestivo apporto. Da sottolineare infatti come la risoluzione 2532(2020) sia giunta diversi mesi dopo la dichiarazione di pandemia globale dell'11 marzo da parte dell'OMS, dalla richiesta di cessate-il-fuoco globale del Segretario generale del 23 marzo e dall'intervento dell'Assemblea generale con le risoluzioni 74/270 del 2 aprile⁹ e 74/274 del 20 aprile¹⁰, con cui rispettivamente si richiedeva solidarietà per la lotta contro il Covid-19 e la cooperazione internazionale per assicurare l'accesso ai medicinali, vaccini ed equipaggiamento medico per affrontare la pandemia.

In realtà il dettato letterale della risoluzione non chiarisce i dubbi circa la sua natura giuridica. Nel preambolo troviamo l'enunciato «considerando che la portata senza precedenti della pandemia Covid-19 può mettere in pericolo il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale». Diversamente dalla risoluzione 2177, non viene fatto riferimento alla “minaccia alla pace”, ma più genericamente al rischio «di mettere in pericolo il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale». Da un punto di vista strettamente giuridico la terminologia utilizzata sembra quindi richiamare non l'art. 39 bensì il capitolo VI della Carta delle Nazioni Unite, in particolare il co. 1 dell'art. 36¹¹, il quale si riferisce a qualsiasi situazione che – al pari di una controversia, così come indicato nell'art. 33 – sia idonea a minare la pace e la sicurezza internazionale. La particolarità dell'atto in questione sta nel fatto che, come è noto, le richieste di cessate-il-fuoco vengono solitamente adottate sulla base dell'art. 40 della Carta delle Nazioni Unite, relativo quindi alle misure provvisorie previste dal capitolo VII.

In effetti, dal punto di vista contenutistico, la risoluzione in esame, al par. 1, chiede una cessazione generale e immediata delle ostilità in tutte le situazioni all'ordine del giorno e sostiene gli sforzi del Segretario generale e dei suoi rappresentanti e inviati speciali; e al par. 2 «invita tutte le parti in conflitto armato ad impegnarsi immediatamente in una pausa umanitaria durevole per almeno 90 giorni consecutivi, al fine di consentire la fornitura sicura, senza ostacoli e sostenuta di assistenza umanitaria, la fornitura di servizi correlati da parte di attori umanitari imparziali, in conformità con i principi umanitari di umanità, neutralità, imparzialità e indipendenza, e le evacuazioni mediche, in conformità con il diritto internazionale, compreso il diritto internazionale umanitario e il diritto dei rifugiati, come applicabile.» Ha però cura di specificare – al par. 3 – che l'immediata cessazione delle ostilità e la pausa umanitaria non si applicano alle operazioni militari contro le organizzazioni terroristiche designate dal Consiglio.

I termini evidentemente esortativi utilizzati, per richiedere la cessazione delle ostilità, sembrano confermare la tesi secondo cui il Consiglio di sicurezza abbia voluto ricorrere ai suoi poteri meramente raccomandatori e non vincolanti per unirsi all'appello

⁹ Ris. 74/270 dell'Assemblea generale, <https://undocs.org/en/A/RES/74/270>.

¹⁰ Ris. 74/274 dell'Assemblea generale, <https://undocs.org/en/A/RES/74/274>.

¹¹ Art. 36, co. 1: «Il Consiglio di Sicurezza può, in qualsiasi fase di una controversia della natura indicata nell'articolo 33, o di una situazione di natura analoga, raccomandare procedimenti o metodi di sistemazione adeguati».

del Segretario generale. Tanto più se si considera che manca, nel preambolo, il riferimento all'art. 25 della Carta ONU, che impone agli Stati membri di accettare ed attuare le decisioni del Consiglio (un precedente recente ed autorevole è la risoluzione 2401 del 2018¹²). Questo può aver determinato pertanto – come evidenziato nella riunione del 25 gennaio – una parziale inefficacia della risoluzione, provocandone un'attuazione mista e non omogenea a livello mondiale.

4. Il ruolo del Consiglio di Sicurezza nella gestione delle pandemie. - La seconda questione emersa nella riunione del 25 gennaio riguarda il ruolo del Consiglio di sicurezza nella gestione e nel coordinamento della pandemia. Poiché è ormai prassi consolidata ritenere le emergenze sanitarie parte dell'agenda del Consiglio, era chiaro che esso dovesse avere, nel caso della pandemia, una posizione di primo piano.

Anche su questo aspetto però la risoluzione 2532(2020) è piuttosto stringata. Essa si limita sostanzialmente a fornire mero sostegno alla richiesta di cessate-il-fuoco globale del Segretario generale, senza fare riferimento ad alcuni punti critici della questione, evidenziati durante la riunione: le sanzioni unilaterali che – a parere di alcuni Stati – impediscono ai Paesi meno sviluppati di affrontare la pandemia in maniera adeguata; le restrizioni unilateralmente predisposte dagli Stati per evitare il propagarsi del contagio; il ruolo ricoperto dalle istituzioni specializzate e dalle organizzazioni multilaterali.

A questo proposito, le complesse relazioni internazionali tra alcuni Stati e le oggettive difficoltà organizzative hanno notevolmente inciso sia sulla durata delle negoziazioni, sia sul testo della risoluzione. Anzitutto, il Consiglio ha dovuto fare i conti con la impossibilità materiale di riunirsi, prevedendo così apposite adunanze in videoconferenza e modificando provvisoriamente le procedure per l'adozione delle risoluzioni, dapprima con la lettera del 27 marzo 2020 del Presidente del Consiglio di sicurezza¹³ – nel mese di marzo spettante alla Cina – e successivamente con la lettera del 2 aprile sui metodi di lavoro del Consiglio, durante la presidenza della Repubblica Dominicana¹⁴. In secondo luogo, i lavori preparatori della decisione sono stati influenzati dalle contrapposizioni tra gli Stati Uniti e la Cina, in merito alla nascita e al nome da attribuire al virus, e tra gli Stati Uniti e l'OMS, con la dichiarazione dell'ex Presidente Trump di voler uscire da un'organizzazione da egli ritenuta responsabile di non aver gestito adeguatamente le prime fasi dell'emergenza e addirittura di aver fornito sostegno alla Cina a nascondere le origini dell'epidemia.

Da qui si può evincere il motivo per il quale nella risoluzione è assente qualsiasi riferimento diretto all'organizzazione internazionale principalmente competente in materia di sanità, l'OMS; un riferimento che tuttavia è indirettamente contenuto nel richiamo alla risoluzione 74/270 dell'Assemblea generale, il cui par. 5 chiede di

¹² M. Arcari, *Some thoughts in the aftermath of Security Council Resolution 2532 (2020) on Covid-19*, 31 agosto 2020, in Questions of international law, http://www.qil-qdi.org/forthcoming-11/#_ftn38.

¹³ <https://undocs.org/S/2020/253>.

¹⁴ <https://undocs.org/S/2020/273>.

«intensificare la cooperazione internazionale per contenere, mitigare e sconfiggere la pandemia, anche attraverso lo scambio di informazioni, conoscenze scientifiche e migliori pratiche e l'applicazione delle linee guida pertinenti raccomandate dall'Organizzazione mondiale della sanità».

Il mancato esplicito cenno all'OMS rappresenta peraltro una delle più marcate differenze con la risoluzione 2177(2014), nella quale fu fatta espressa menzione del ruolo di guida del Regolamento sanitario internazionale (2005) nella gestione degli eventi che possono costituire un'emergenza per la salute pubblica internazionale e che peraltro riconosce «il ruolo centrale dell'Organizzazione Mondiale della Sanità». Così come particolarmente significativo è il par. 9, dove si esortano gli Stati membri ad «attuare le pertinenti raccomandazioni temporanee emesse nell'ambito del regolamento sanitario internazionale (2005)», per rendere di fatto vincolanti le misure dettate dal RSI, e ci si rivolge invece in maniera più diretta agli Stati membri e alle organizzazioni multilaterali, fornendo le linee guida per una efficace cooperazione internazionale su tutti i livelli.

Nel preambolo della risoluzione 2532 si richiede invece genericamente «una maggiore cooperazione e solidarietà a livello nazionale, regionale e internazionale, e una risposta internazionale coordinata, inclusiva, completa e globale con le Nazioni Unite che svolgono un ruolo chiave di coordinamento». Anche nei successivi paragrafi operativi della risoluzione si nota una certa genericità: nel par. 4 viene richiesto al Segretario generale «di contribuire a garantire che tutte le parti pertinenti del sistema delle Nazioni Unite, comprese le squadre nazionali delle Nazioni Unite, conformemente ai rispettivi mandati, accelerino la loro risposta alla pandemia di Covid-19 con particolare attenzione ai paesi bisognosi, compresi quelli in situazioni di conflitto o colpiti da crisi umanitarie»; nel par. 5 gli viene chiesto di fornire aggiornamenti al Consiglio sugli sforzi delle Nazioni Unite per affrontare la pandemia nei paesi in situazioni di conflitto armato o colpiti da crisi umanitarie e sull'impatto del Covid-19 sulla capacità delle operazioni di mantenimento della pace.

Nella risoluzione dello scorso luglio non troviamo quindi lo stesso impegno giuridico profuso nella risoluzione del 2014, nella quale invece venivano toccati specificamente tutti gli aspetti problematici della gestione dell'emergenza (restrizioni commerciali e di viaggio, ruolo delle istituzioni specializzate e delle organizzazioni internazionali).

Le oggettive differenze di approccio tra le due emergenze sanitarie – Ebola e Covid-19 – non può che riflettere il diverso contesto geopolitico. Nel 2014 la risoluzione 2177, adottata sotto la spinta propulsiva dell'amministrazione statunitense guidata dal Presidente Obama, si era posta al centro del processo di “securitization of health”, avviato con la risoluzione 1308(2000) per il virus HIV/AIDS. La risoluzione 2532(2020), proposta da Tunisia e Francia, ha invece incontrato notevoli rallentamenti principalmente a causa delle ricordate divergenze tra Cina e USA e delle rispettive minacce di veto.

5. Considerazioni conclusive e problemi aperti. – Sulla base di quanto esposto, si può affermare che si sono in parte concretizzati i dubbi di chi riteneva la risoluzione 2532(2020) inadeguata ad affrontare una pandemia di così grave portata.

In merito alla controversa qualificazione giuridica, la risoluzione ha segnato un definitivo punto di rottura rispetto al passato. Se nel 2014 il Consiglio riteneva che la portata “senza precedenti” dell'epidemia di Ebola in Africa costituisse «una minaccia alla pace e alla sicurezza internazionale», oggi la pandemia Covid-19 viene considerata ugualmente “senza precedenti” ma vi è la sola probabilità che possa «mettere in pericolo il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale». Il dettato letterale della risoluzione sembra contenere una sottovalutazione della pandemia da Covid-19 rispetto alla risoluzione riferita ad Ebola, considerando eccessivo e inutile il ricorso alle misure coercitive del capitolo VII per situazioni che rischiano solo astrattamente di mettere in pericolo il mantenimento della pace. Ma appare improbabile ritenere che il Consiglio possa aver considerato l'attuale pandemia meno grave rispetto a quella di Ebola del 2014. Anzitutto per la diffusione: globale la prima (con un numero assai più alto di contagi e di vittime), limitata all'Africa Occidentale la seconda (anche se con un tasso di letalità molto più elevato). D'altro canto, anche nel preambolo della risoluzione 2532(2020) si parla di «impatto devastante della pandemia da Covid-19 in tutto il mondo». Peraltro, nella riunione di gennaio, sia i sottosegretari sia i delegati degli Stati definiscono la pandemia da Covid-19 una “minaccia” e lo stesso Segretario generale si esprime negli stessi termini in ogni suo appello e nella riunione del Consiglio del 24 settembre 2020 parla di «minaccia numero uno al mondo»¹⁵. È quindi evidente che, anche a livello istituzionale, la situazione venga avvertita con maggiore gravità di quanto non risulti dalla risoluzione.

Abbiamo inoltre potuto notare che, in seguito alla risoluzione, non c'è stato un netto miglioramento nelle zone di conflitto. Anzi, in diversi casi la situazione è peggiorata. Viene quindi legittimamente da chiedersi se l'azione del Consiglio di sicurezza – e la sua scelta di intervenire con una misura non vincolante – abbia portato ad un *quid pluris* rispetto al già autorevole appello del Segretario generale.

Per quanto concerne la questione del ruolo nella gestione della pandemia, il Consiglio sembra avere assunto una posizione differente rispetto al passato. Nel processo di “securitization of health” – che ha trovato il suo punto di maggior espressione nella risoluzione 2177(2014) – si era ritagliato un ruolo di coordinamento e di guida, sfruttando la sua leadership nel settore del mantenimento della pace e sicurezza internazionale. I mancati riferimenti alle istituzioni specializzate e alle organizzazioni multilaterali hanno dimostrato la prevalenza della risposta unilaterale degli Stati alla pandemia e l'incapacità del Consiglio di sicurezza di assumere un ruolo di coordinamento. Mai come oggi si avverte la necessità di una riforma delle modalità d'azione del Consiglio, ma non è detto che un evento così traumatico non possa rappresentare un punto di svolta. La stessa Rosemary Di Carlo ha riconosciuto che la pandemia «è servita come stress test politico», ma ha anche confermato che «dove c'è una reale volontà politica di fare e sostenere la pace quasi nessuna barriera è insormontabile».

¹⁵ <https://undocs.org/S/2020/953>

Febbraio 2021



The External Dimension of the EU Green Deal

Francesca Leucci

EDLE Candidate (European Doctorate of Law and Economics), Universities of Bologna - Rotterdam – Hamburg. Qualified lawyer

On 25 January 2021, the Foreign Affairs Council of the EU adopted formal conclusions on *Climate and energy diplomacy: delivering on the external dimension of the European Green Deal*. They were anticipated by the previous *Climate Change and Defence Roadmap* of the EEAS of 9 November 2020 and followed by great enthusiasm for their rich and ambitious goals. This contribution wishes to shed a light on their content and to put them within their broader context.

First of all, the competence of the EU in all areas of environmental policy is legally based on Articles 11 and 191 to 194 of the TFEU. The need for a common environmental action officially dates back to 1987¹ and it was further strengthened by the Lisbon Treaty, which in 2009 explicitly added “combating climate change” as a specific goal of the EU (Art. 191, TFEU).

Concerning this last objective, in 2018 the EU managed to cut GHG emissions by 23% compared to 1990 levels and it further committed to cut 40% emissions by 2030. Moreover, on 11 December 2019 the Commission adopted the well-known “Communication on the European Green Deal”² to set out its roadmap towards a new growth policy for Europe. The GHG emission reduction target for 2030 has been raised to 55% and the objective for 2050 is now to make the EU the first climate-neutral region in the world. These enhanced objectives have been especially triggered by the *United Nations Framework Convention on Climate Change* (UNFCCC) in Paris in December 2015. After two decades of negotiations, governments finally adopted the first universal agreement to combat climate change by keeping the increase in global average temperature to “well-below” 2°C.

The EU, which received full legal personality to conclude international agreements in all areas of attributed powers with the Lisbon Treaty (Art. 47 TEU), is also entitled to work on sustainable development with third countries³. Clearly, external and internal action on climate change are just two sides of the same coin. With the Conclusions of 25 January 2021, the Council made clear that the success of the EU Green Deal crucially relies on the external policy on climate (para. 17). Apparently, EU emissions represent only 8% of total emissions on the Earth and the global energy production causes 90% of biodiversity loss (para. 17). That means that any internal

¹ At that time, the Single European Act introduced a new title on the environment in the Treaty and the subsequent Maastricht Treaty of 1993 made the environment an official EU policy area under the co-decision procedure.

² The Communication is accessible here: https://ec.europa.eu/info/publications/communication-european-green-deal_en

³ With “third countries” we refer to all countries that are not EU Member States or whose citizens do not enjoy the right to free movement under the Schengen Borders Code (Art. 2 Regulation (EU) n. 2016/399).

policy will not be able to effectively achieve climate neutrality if it is not coupled with external climate action⁴. But, what does that imply?

The road to climate neutrality through third countries' relationships is not a simple one. For this reason, the Council opened its conclusions by first calling on parties to increase the clarity of their Nationally Determined Contributions (NDCs). Just to be clear, the NDCs are the long-term goals on emission reduction that are at the heart of the Paris Agreement⁵. In addition to that, parties have been invited to set up short and medium-term pathways to reach the international long-term goals, including climate sensitive recovery policies from COVID-19. Among all possible ways to achieve international climate goals, trade, finance and foreign investments seem to play a major role. Yet, the landscape is quite colorful and ambitious.

Security and defense. – The first trajectory for external action dealing with climate is the one addressing international stability and security. In fact, environmental degradation (e.g., biodiversity loss) can result in severe food and water security challenges, especially in developing countries. There, human rights of vulnerable communities might be critically affected by ecosystem disasters, hence raising further need of humanitarian need. For this reason, the Council invited the EU Member States both to support nature-based solutions and to work with the UN to develop conflict prevention measures, such as early warning systems. Further support of UN activities will be ensured by taking part to the new informal expert group of UN Security Council Member States on Climate and Security⁶.

International climate finance. – The second trajectory of external climate action is the mobilization of international climate finance. Admittedly, the EU is the largest contributor (100 billion US dollars per year until 2025) and the share of external funding instruments was increased through the “Neighbourhood Development and International Cooperation Instrument”⁷. With its Conclusions, the Council urged Member States to follow the EU by scaling up their contributions to adaptation, notably for the benefit of developing countries where fighting against climate change turns out to be too financially burdensome. Further instruments to enhance the role of sustainable

⁴ The Vice-President of the Commission as of 1st January 2019 (and High Representative of the EU for Foreign Affairs and Security Policy under Art.18, TUE) Josep Borrell Fontelles stated that «the urgency of the climate crisis demands the EU to turn its climate agenda into foreign policy» (<https://www.project-syndicate.org/commentary/eu-climate-policy-is-foreign-policy-by-josep-borrell-and-werner-hoyer-2021-01?barrier=accesspaylog>).

⁵ <https://unfccc.int/process-and-meetings/the-paris-agreement/nationally-determined-contributions-ndcs/nationally-determined-contributions-ndcs/ndc-synthesis-report>.

⁶ <https://unfoundation.org/blog/post/climate-change-a-un-security-council-seeking-peace-warming-world/>.

⁷ Proposal for a Regulation of the European Parliament and the Council, establishing the Neighbourhood, Development and International Cooperation Instrument, COM(2018) 460 final. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2018%3A460%3AFIN>.

finance are represented by the EU taxonomy for sustainable activities⁸, the 2019 “International Platform for Sustainable Finance the Coalition of Finance Ministries for Climate Action”⁹ and development banks (on the model of the European Investment Bank) specifically aimed at supporting a green recovery.

Socially inclusive energy transition. – The third trajectory highlighted by the Council regards the transition of the energy sector. In this domain, the Council mentioned various initiatives intended to reduce global greenhouse gas emissions. They can be broadly grouped in two main categories: deployment of low-carbon technologies, including those based on renewable energy, on one hand, and promotion of efficiency and security in traditional energy production, on the other hand. As to the former, the EU external action especially supports technological innovation. As to the latter, the EU energy diplomacy wishes to discourage further investments into fossil fuel energy infrastructure projects in third countries (para. 10) to phase out unabated coal in energy production. Particularly, the Arctic region has been identified as a specific target area for international initiatives on which cooperation needs to be strengthened. Moreover, the Commission’s 2020 Methane Strategy¹⁰ could be enhanced by participating to the International Methane Observatory. This was set up to measuring and reporting data on methane emissions around the globe.

With the term “energy security”, the Council did not refer anymore to securing access to fossil fuels at affordable prices. The term is undergoing a change and it now refers more precisely to the need to secure access to critical raw materials, technologies and resilient supply chains in the most critical industrial sectors (para. 12). This objective goes hand in hand with the digital transformation, the Single Market and a competitive industrial system. For this reason, the Council recalled its previous Conclusions of 16 November 2020 to restate that the energy sector is only one specific example within the whole path of transition towards a more dynamic, resilient and competitive European industry (para. 12).

In line with the well-known option for a social market economy within the States (Art. 3 TEU), the EU Energy Diplomacy does not focus only on profits, but it also pays attention to distributive goals. Considering that most neighbor countries strongly base their economies on the export of fossil fuel, a further goal of the EU external action is to foster socially inclusive energy transitions everywhere. The *Coal Regions in Transition Initiative*¹¹ and the *Just Transition Mechanism*¹² have been specifically set up to help

⁸ The *Taxonomy Regulation* has been recently approved in 2020 to implement the *EU Green Deal*. For more information: https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/banking-and-finance/sustainable-finance/eu-taxonomy-sustainable-activities_en.

⁹ https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/banking-and-finance/sustainable-finance/international-platform-sustainable-finance_en.

¹⁰ https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/eu_methane_strategy.pdf.

¹¹ The Initiative is an open forum that since 2017 gathers all interested parties: national governments, businesses, trade unions, NGOs, academia to trigger the dialogue and the exchange of experiences between EU coal regions.

the most affected economies undergoing coal shifts (those that will suffer an irreversible decline in employment levels).

Trade policy and agreement. – The fourth trajectory of the external climate action concerns trade agreements and the need to align them to climate ambition, according to the Commission’s proposal of 2019¹³. This means that trade and businesses in third countries should ensure fair access to resources and green technologies and strategic research partnerships with technology leaders (like *Mission Innovation*¹⁴) will play a key role in this regard.

Poverty. – The fifth trajectory consists of addressing poverty by ensuring universal access to safe and affordable energy. For this purpose, the Council advocated the launch of an *African Union-EU Green Energy Initiative* to support sustainable energy access in Africa, but also a special initiative (*NaturAfrica*) to promote nature conservation and tackle the illegal exploitation of natural resources and participation to the implementation of the *Great Green Wall*¹⁵.

External action and sovereignty. – The Council did not forget that third country interests might interfere with Member States’ sovereign decisions over their energy policies. To avoid that, disinformation campaigns against the energy transition and renewed partnership for the *Southern Neighborhood*, through a *Joint Communication on Eastern Partnership policy beyond 2020* would probably help strengthen the EU’s energy *acquis* and the interconnectivity outside the EU.

¹² In addition to the substantial contribution of the EU’s budget through the European Regional Development Fund (ERDF) and the European Social Fund Plus (ESF+), the *Just Transition Mechanism* (including the *Just Transition Fund*) has been proposed by the *Green Deal* to provide grants to the areas that will be most affected by structural changes of their economies due to the high dependency on fossil fuels. The Proposal is accessible here: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1579099555315&uri=COM:2020:22:FIN>.

¹³ With the European Green Deal Communication of 11 December 2019, the Commission proposed to base all future trade agreements on the respect of the Paris Agreement.

¹⁴ Mission Innovation is a global initiative born on 2015 from a mix of public and private funding to accelerate energy innovation. For more details, see <http://www.cleanenergyministerial.org/partners-clean-energy-ministerial/mission-innovation>.

¹⁵ The Great Green Wall is an African-led initiative adopted in 2012 and originally intended to build a 8000-km line (100-million hectares) of new trees from East to West of the Sahara borders. The aim was to combat desertification and drought while bringing economic, social and ecological benefits. The EU and the UN started cooperating to the project in 2014. For more information: <https://www.greatgreenwall.org/about-great-green-wall>

Energy Community. - Furthermore, the Council mentioned the *Energy Community Treaty* to be completed soon. The Energy Community¹⁶ is the international organization established between the EU and a certain number of third countries with the aim of creating a Pan-European energy market with South East Europe (a unique liberalized area with a common regulatory framework). By signing the Treaty, third countries committed themselves to establish a domestic electricity and gas market that operates under the rules of the EU energy market. The implementation of the Treaty is still on its way, since it requires the gradual transposition of the whole EU energy *acquis* (directives and regulations on electricity, gas, renewable energies, energy efficiency). Yet, in 2013 the Treaty has been extended for additional ten years.

Last but not least, the Council referred to additional concrete tools to pursue all the above-mentioned goals. The multilateral framework of the Paris Agreement surely represents the crucial «multilateral framework governing global climate action» (para. 2). However, it needs to be complemented by closer cooperation on biodiversity, water, energy either by UN initiatives¹⁷ or by other international and regional conventions. Particularly, the Council expressed again its favor for the Commission's Proposal for a "Global Alliance for Circular Economy and Resource Efficiency" as a crucial step towards the implementation of the Paris Agreement's goals of climate neutrality¹⁸.

Secondly, the approach needs to be tailor-made, meaning that cooperation with third countries should be favored to the extent that a concrete transition to a more sustainable economy is achievable as well as socially balanced¹⁹. From this point of view, previous experiences of EU Member States on bilateral agreements with third countries should be shared when they successfully stroke a balance between efficiency and cohesiveness. Moreover, a new strategy for international cooperation on energy has to be prepared while taking into account the peculiarities of partner countries (para. 18).

¹⁶ <https://www.energy-community.org/legal/treaty.html>. For an updated overview of challenges in terms of sustainability and geopolitical consequences, see S. Manolkidis, *Geopolitical Challenges and Cooperation in the European Energy Sector: The Case of SE Europe and the Western Balkan Six Initiative*, in M. Mathioulakis (ed.), *Aspects of the Energy Union. Energy, Climate and the Environment*, Cham, 2021 (https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-030-55981-6_5).

¹⁷ On 26 February 2021, a new agreement has been signed between the European Commission and the UN to enhance cooperation in this field. The agreement is represented by a new Annex to the 2014 Memorandum of Understanding between the EC and UNEP. For more information, see: <https://www.unep.org/news-and-stories/blogpost/european-commission-and-un-environment-programme-agree-reinforce>

¹⁸ The Global Alliance has been officially launched on 22 February 2021 and it was supported by the EU, the UN and eleven countries with the declared aim to boost initiatives related to the circular economy transition: <https://www.unido.org/news/launch-global-alliance-circular-economy-and-resource-efficiency-0#:~:text=22%20February%202021%20%E2%80%93%20Bringing%20together,efficiency%2C%20sustainable%20consumption%20and%20production.>

¹⁹ The need of a "tailor-made approach" in cooperation with third countries was already mentioned in the Council's Conclusions on Climate Diplomacy of 20 January 2021 (para. 8). The Conclusions are accessible here: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5033-2020-INIT/en/pdf>.

Thirdly, climate action should be effectively integrated in bilateral and multilateral declarations during 2020²⁰, including meetings of Development Banks and the International Financial Institutions to support a green recovery from COVID-19.

Fourthly, the implementation of the external dimension of the EU Green Deal requires further support from the High Representative and the Commission (para. 20), in terms of capacity available and information exchange between the EU Green Diplomacy Network²¹ and the Energy Diplomacy Expert Group²². Particularly, the Council invited Member States to increase their cooperation through a TEAM Europe approach²³ in view of scaling up the EU leadership within the COP26²⁴.

Fifthly, stocktaking and reporting under the “Governance of the Energy Union and Climate” received a final but not less relevant mention in the Conclusions. The Governance is a regulatory framework (set down with a Regulation in 2018)²⁵ that established common rules for drafting, reporting and monitoring. It serves to track progress in climate action and help countries align their national policies on energy and climate with the common goals under the Paris Agreement²⁶.

In conclusion, while the Green Deal laid the ground for a prosperous climate-neutral society by 2050, cooperation with third countries seems to be the key for its real achievement. The latest agreement²⁷ signed by the European Commission on 26 February 2021 stepped up engagement with the UN Environment Programme on various areas of cooperation, including circular economy and healthy ecosystems. This additional step in cooperation just came after the Fifth Session of the UN Environment Assembly (UNEA-5)²⁸ which catalyzed intergovernmental action to pursue the SDGs (Sustainable Development Goals). On 23 February 2021, the ministers of environment and leaders of more than 150 countries concluded the meeting warning that the world

²⁰ The obligation to integrate environmental policies in all EU areas of policy has been first established with the Amsterdam Treaty in 1999.

²¹ The network consists of environmental experts together with foreign ministries and it was launched as one of the elements of integration of the environment into external relations. It is specifically aimed at increasing consistency and effectiveness of the EU actions in the domain of the environment. https://eeas.europa.eu/archives/docs/environment/gdn/docs/gdn_more_en.pdf.

²² The importance of the external dimension of the EU energy diplomacy was already recognized by the European Council in 2015, with the launch of an *EU Energy Diplomacy Action Plan*. For more information, see: https://eeas.europa.eu/topics/energy-diplomacy/406/eu-energy-diplomacy_en.

²³ The TEAM Europe package has been launched in April 2020 to support partner countries against the consequences of the pandemic. See: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/77326/coronavirus-european-union-launches-%E2%80%9Cteam-europe%E2%80%9D-package-support-partner-countries-more-%E2%82%AC20_en.

²⁴ All updates about the next COP26 can be followed on the official website: <https://sdg.iisd.org/tag/unfccc-cop-26/>.

²⁵ Regulation (EU) 2018/1999 of the European Parliament and of the Council of 11 December 2018 on the Governance of the Energy Union and Climate Action.

²⁶ Member States will report on the implementation of their climate plans for the first time in March 2023: https://ec.europa.eu/clima/policies/strategies/progress/governance_en.

²⁷ See above, footnote 17.

²⁸ https://www.unep.org/environmentassembly/unea5?_ga=2.116024901.2123992645.1614600882-1754762088.1614096626

risks new pandemics if States don't change how they protect nature. Awareness of the three current planetary crises (climate crisis, biodiversity crisis and waste crisis), close link between human health and nature²⁹, role of the UNEP as leading global environmental authority and multilateral cooperation to successfully address global challenges are all key messages of the last UNEP Assembly³⁰.

The external action of the EU, with its multifold programme, shines within the global march towards what seems to be “a radical shift in the way we think about nature”³¹ and it scales up the same scope of the Green Deal. Existing synergies with partner countries have been reinforced and new areas of cooperation introduced (like those in the Memorandum of Understanding between the EC and the UNEP of 26 February 2021). The upcoming years will be therefore crucial to determine whether the internal and external action in the fields of energy and environment are sufficient to achieve the EU's climate objectives for 2030 and 2050.

Marzo 2021

²⁹ <https://www.unep.org/resources/e-learning/universal-recognition-right-healthy-environment-video-message-ms-inger>

³⁰ The Assembly meets biennially to set priorities for the development of international environmental policies.

³¹ <https://edition.cnn.com/2021/02/18/americas/un-report-climate-making-peace-intl/index.html>



Right to life and States' extra-territorial jurisdiction over a vessel in distress: Is the UNHRC decision a step towards the emergence of a new "right to be rescued at sea"?

Marianna Bianca Galantucci

PhD student in "Diritti, Economie e Culture del Mediterraneo", University of Bari Aldo Moro, Italy

1. Introduction.- In a recent ruling, the United Nations Human Rights Committee found a State party liable of violating its human rights obligations, in the context of an extra-territorial rescue operation of a vessel in distress, by applying the concept of jurisdiction as a threshold criteria¹. This decision might lead to future extensive interpretation of the concept of extra-territorial jurisdiction in analogous cases concerning violations of human rights of maritime migrants.

As the Committee set out, the case had a complex nature. The most controversial issue that was debated concerned the admissibility of the communication, under Article 1 of the Optional Protocol. A State party can only be liable for the violation of human rights obligations stemming from the International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR) if those violations occurred within its territory or under its jurisdiction. When referring to facts taking place in international waters, it was crucial to establish whether or not those facts occurred while the alleged victims were under the State party's jurisdiction.

In the specific circumstances of this case, the Committee found that there were factual and legal elements leading to the conclusion that a "special relationship of dependency"² had effectively been established between the individuals on the vessel in distress and the State party's authorities, therefore declaring the communication admissible.

2. The case.- The petitioners were a Palestinian national and three Syrian nationals, who lodged a claim on their own and on behalf of 13 of their relatives, who all died in the shipwreck happened on the 11 October 2013. The vessel sank 113 km South of Lampedusa and 218 km from Malta. An estimate of 200 people lost their life on that occasion, and around 60 children among them.

The authors of the communication claimed that the Italian authorities failed to assist the authors' relatives, by not taking prompt and effective measures to safeguard their lives from a foreseeable risk and by refusing to cooperate with Maltese authorities, although requested by the latter several times, not commanding the nearest Italian navy ship ITS *Libra* to take charge of the rescue operation until the vessel capsized. Such a delay had no explanation and, the authors claim, led to the evitable loss of many lives of

¹ N. Madjidian, "Mediterranean Responsibilities: Extra-territorial jurisdiction of coastal States in the context of maritime migration", in *VerfBlog*, 2021/1/29, <https://verfassungsblog.de/mediterranean-responsibilities/>.

² See *A.S., D.I., O.I. and G.D. v Italy*, CCPR/C/128/D/3042/2017, para. 7.8.

those on board of the vessel in distress. Furthermore, the State party failed to undertake a prompt and effective investigation into the facts.

The authors claimed that Italian authorities had a duty to render immediate assistance to those in distress at sea, conforming to international laws, and in particular under Article 98 of the United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS)³. However, the State party failed to take all necessary steps to safeguard their relatives' lives, by not informing Maltese authorities neither of the exact location of the vessel in distress nor of the location of the nearest ship (ITS Libra), by initially failing to inform the individuals on the vessels that they had to contact the Maltese authorities and finally by failing to send, despite requested by Maltese authorities, ITS Libra to rescue the vessel in distress. Being the vessel in immediate danger, the authors' argued, the Italian authorities had to take immediate action to rescue the vessel, and then conferring with the Maltese authorities in order to designate a responsible Centre.

The authors pointed out that although the shipwreck happened in the Maltese Search and Rescue area, Italian authorities had *de facto* control over that area. The authors claimed the vessel could be considered under both Maltese and Italian jurisdiction and that Italian authorities had an obligation to provide emergency services, based on the following considerations: both States are part of the 1979 SAR Convention⁴, and while the vessel was in the Maltese SAR zone, the Italian authorities had *de facto* control of the area; both State Parties were in contact with the vessel and activated rescue procedures. For this reason, the authors note, the Italian negligence had a direct impact on the fate of people on board. The authors also note that it had already been argued that a jurisdictional link might stem from the relationship established between a person sending a distress call and the state which receives it, as pointed out in the case of *Furdik v Slovakia*⁵. In the aftermath of the tragedy, the Italian State failed to undertake an official, independent and effective investigation, in order to establish the responsibilities of the human lives' loss in the shipwreck.

The Italian authorities objected to the admissibility of the complaint submitted to the Committee, arguing individuals on board did not fall under a strict interpretation of its jurisdiction. The incident took place outside Italian territory and outside its SAR area, and Malta was the sole State having jurisdiction over the persons on the vessel. The State party's observations underscored the fact that "Italian authorities organize rescue interventions, in an autonomous and non-obligatory manner, in the Maltese area", even though concluding that this does not imply Italian authorities have any responsibility over that area⁶.

³ "Every State shall require the master of a ship flying its flag, in so far as he can do so without serious danger to the ship, the crew of the passengers: (a) to render assistance to any person found at sea in danger of being lost; (b) to proceed with all possible speed to the rescue of persons in distress, in informed of their need of assistance, in so far as such action may reasonably be expected of him (...)" .

⁴ Convention on Maritime Search and Rescue (adopted 27 April 1979, entered into force 22 June 1985) 1405 UNTS 97.

⁵ *Furdik v Slovakia (Admissibility decision)*, App. No. 42994/05, European Court of Human Rights (ECtHR), 2 December 2008.

⁶ See *A.S., D.I., O.I. and G.D. v Italy*, CCPR/C/128/D/3042/2017, para. 4.5.

These acts and omissions, the authors said allegedly, led to a violation of Article 6(1) of the Covenant (right to life), both alone and in conjunction with Article 2(3), and of Article 7 (inhuman and degrading treatment), read in conjunction with Article 2(3) of the Covenant.

The Committee is competent to receive communications only from individuals subject to the jurisdiction of a State party, under Article 1 of the Optional Protocol. In order to decide on the admissibility of the claim, it was crucial to establish whether the shipwreck's victims were subject to Italian jurisdiction. The Committee chose to apply an extensive interpretation of the concept of extra-territorial jurisdiction. General comment No. 31 (2004) provides that the legal obligations of the State parties to respect the rights of the Covenants apply to all persons within their territory or subject to their jurisdiction, when the State Party has "power and effective control" over those individuals. Moreover, General comment No. 36 (2019) recognised that State parties have an obligation to respect the right of all persons "over whose enjoyment of the right to life it exercises power or effective control" including "persons located outside any territory effectively controlled by the State, whose right to life is nonetheless impacted by its military or other activities in a direct and reasonably foreseeable manner", or persons in a situation of distress at sea, coherently with its international obligations on rescue at sea.

The State party had a duty to immediately proceed with the rescue operations and to cooperate with other States in SAR activities according to the conventions regulating the law of the sea and rescue operations. The Committee, in a crucial passage of its decision, found that in the specific circumstances of the case, a special relationship of dependency was established between Italian authorities and the people on the vessels⁷, based both on the factual elements (initial and continuous contact, ITS Libra proximity) and legal obligations stemming from international law of the sea, and that this relationship implied that Italy had jurisdiction over the persons on the sinking vessel.

Thus, "the failure to promptly respond to the distress call", and the delay in ordering ITS Libra to intervene in the rescue operations, constitute a violation of Italy's obligation to meet its due diligence in consideration to Article 6(1) of the Covenant⁸. Due diligence also implies, recalling General comment No. 36 (2019) to take "positive measures that do not impose disproportionate burdens on States parties in response to reasonably foreseeable threats to life"⁹. This duty has necessarily to be related to the right to be protected: in this case, the risk of a violation of the right to life would compel the State party to take immediate positive measures. The Committee noted that Italian authorities failed to provide an explanation for such a delay, as well as to explain the reason of the long duration of the domestic trials¹⁰.

3. Elements of novelty of the United Nations Human Right Committee's decision.- While another international human right body, the European Court of Human

⁷ See *A.S., D.I., O.I. and G.D. v Italy*, CCPR/C/128/D/3042/2017, para. 7.8.

⁸ *Id.*, para. 8.5.

⁹ General comment No. 36, para. 21.

¹⁰ See *A.S., D.I., O.I. and G.D. v Italy*, CCPR/C/128/D/3042/2017, para. 8.7.

Rights, already developed a consistent case law on the application of human rights at sea, in so far the only case concerning the application of human rights in the context of SAR operation was the *Hirsi Jamaa v Italy*¹¹. In that case, the jurisdictional link was established by the fact that people were on board of the State's naval unit, thus effectively and exclusively under control of the State parties' authorities.

The central point of the present case was represented by the Committee's interpretation of the issue of a State's jurisdiction, representing a threshold criteria of admissibility of the claim. In a crucial paragraph the Committee concluded that the individuals on board of the sinking vessel were placed under Italian jurisdiction as "a special relationship of dependency was already established, in the particular circumstances of the case"¹².

While recognising that both State parties had a shared and concurring jurisdiction, and that the primary responsibility for the rescue operation was upon the Maltese authorities, the Committee recognized that Italy failed to comply both with its responsibility before Malta formally assumed the control of the rescue operation, and with its residual responsibility to cooperate with the Maltese authorities, in order to immediately proceed with the rescue operations.

Italian authorities were not required, nor expected, to take on primary responsibility for the rescue operations, nor the authors of the communication claimed they should. Although the fact of not being the primary responsible of the rescue operation did not exempt Italian authorities from their duty to cooperate and take positive measures in order to protect the lives of those in a situation of immediate danger. Thus, Italian authorities, even though they were not required to coordinate the activities, still had a residual responsibility that they failed to comply with.

4. Controversial aspects.- While the Committee's majority's decision recognized shared and concurring liability for both Malta and Italy, dissenting opinions focused on the inadmissibility of the case, rejecting the notion of concurring jurisdiction. In fact, one danger of recognizing shared jurisdiction is to create further confusion on which State is responsible when it comes to rescue in high seas.

Shany, Heyns and Pazartis' dissenting opinion pointed out that this alleged coincidence between "the ability to engage in a maritime operation in SAR area with the notion of jurisdiction" is inappropriate as it may endanger the legal order established by 1974 Convention for the Safety of Life at Sea (SOLAS Convention)¹³ and SAR Conventions, leading to an unclear division of labour in areas where a responsible State was already identified. They objected that the majority of the Committee failed to see the difference between situations where a State party has the potential to exercise control over individuals, and situations in which there is actual control of the State. In

¹¹ *Hirsi Jamaa and others v Italy*, App No 27765/09, European Court of Human Rights (ECtHR), 23 February 2012.

¹² See *A.S., D.I., O.I. and G.D. v Italy*, CCPR/C/128/D/3042/2017, para. 7.8.

¹³ Convention for the Safety of Life at Sea (adopted 1 November 1974, entered into force 25 May 1980) 1184 UNTS 1861.

that case, even though the State party had the potential to place under effective control the people on the vessel, this fact alone cannot lead to the conclusion that those individuals were subject to its jurisdiction, hence real, actual control.

Moore's dissenting opinion pointed out that the concept of jurisdiction should be interpreted in light of other international obligations of the State parties concerning rescue operations at sea. In fact, as both States are part of the SAR convention, whose aim is to ensure a fair and efficient division of responsibility for search and rescue operations among coastal States, thus their jurisdiction should coherently be limited to their own SAR zones. Otherwise, there is a concrete risk to further increase the level of uncertainty about each State's responsibility, with negative repercussions on the amount of lives lost at sea.

There is little doubt that Italy, by not commanding ITS Libra, the closest ship to the vessel in distress, to immediately intervene in the rescue operations, violated its obligations under Article 98 of the UNCLOS¹⁴, but it is less clear in the present case how this duty entailed in the 1982 Convention should interact with the concept of jurisdiction in deciding upon a violation of a right protected by the ICCPR.

In fact, another controversial aspect of the present case is represented by the interaction between the Covenant and other international instruments governing the law of the sea. In this specific case, the Committee interpreted the State's obligations to respect an individual's right to life under Article 6 of the Covenant linking it with the duty of the state to provide assistance to those in distress at sea, under Article 98 of the UNCLOS, and to the SAR Convention establishing criteria to share responsibility for search and rescue operation outside of a State territorial waters. One critic moved to the Committee's decision was if it had the competence to interpret both the concept of jurisdiction and due diligence of a State party in light of other international instruments outside the Covenant, or whether the Committee in its decision, however desirable, stepped too far, stirring the jurisdiction concept too much.

However, taking into account that the finality of the SAR Convention to ensure that search and rescue operation in the high seas are initiated in a prompt and efficient manner in order to save lives, than it could be argued that such division of responsibility cannot be used to justify inaction that lead to loss of human lives. SAR Convention facilitates the identification of a single competent authority for a given area. But the identification of a primary responsible State does not mean that another State party's authorities having the power to act in order to facilitate the rescue operation might refrain, and be justified, to act promptly to save lives. In the present case, Italian authorities could potentially intervene before the vessel capsized, and that prompt intervention could have saved lots of lives. As recalled in the Italian State observations, indeed, the naval ship ITS Libra eventually intervened before Maltese request. The first distress call to MRCC Rome was received between 11:00 am and 12:26 pm, and until 2:35 pm, when Maltese authorities sent a formal written communication, Italy was the

¹⁴ See Zimmermann's dissenting opinion, *A.S., D.I., O.I. and G.D. v Italy*, CCPR/C/128/D/3042/2017.

sole formal responsible for the rescue operation. Two hours passed, with Italian authorities well aware of the imminent danger of shipwreck and, according to the authors' claim, ITS Libra was located about just one hour away from the vessel. Why then, ITS Libra did not intervene *before* the vessel capsized?

One possible way to address the issue of the integration of the extra-territorial violation of the Covenant is represented by the Committee jurisprudence on extraditions. In fact, a State could be liable to violations occurring even outside of its jurisdiction if these violations are “a necessary and foreseeable consequence judged on the knowledge the State party had at the time”¹⁵. In an analogic interpretation, it may be noted that the State party in the present case could reasonably foresee the tragedy, and act promptly to prevent it, even if it occurred outside its jurisdiction.

5. Conclusion/What's next?- The issue of the relationship between the safety of life at the sea and the right to life under international law is complex, and jurisprudence on such cases is still scarce. One of the questions still opened is whether the duty of assistance to those in distress at sea is merely an obligation inter-States, or if it could be the basis for the emergence of an individual right to be rescued¹⁶. The Committee ruling aimed to take a first step towards the recognition of such a right to be rescued, by linking the right to life to extra-territorial jurisdiction of States upon vessels in distress in international waters. The right to life is protected under a number of international treaties, but insofar there was only one case concerning extra-territorial jurisdiction in the context of SAR operation, the *Hirsi Jamaa and others v Italy* case of the ECtHR. But on that case, the jurisdictional link had a more solid factual basis given by the fact that people were physically on board of the State's naval unit, thus effectively and exclusively under control of the State parties' authorities, while the one brought before the UN Human Right Committee concerned a case of negligence and delayed intervention.

On one side, as Tigroudja pointed out in her concurring opinion, this decision might lead to the emergence of a new “right to be rescued at sea”. The Committee's interpretation of a State's jurisdiction implies that under specific circumstances, a special dependency relationship might be created as soon as a contact is effectively established between a State's authorities and individuals in distress at sea, and it might be used in further litigations on similar cases of rescue activities in high sea. In her concurring opinion, Tigroudja underscores that this constitutes a first attempt to address some “maritime legal black holes” in the context of extra-territorial jurisdiction and rescue operations at sea. In fact, this decision could be expected to provide a future general applicability of the Covenant for individuals in situations of distress at sea, that find themselves either in a State party's SAR area, or near a ship flying the flag of a State party.

¹⁵ See *A.S., D.I., O.I. and G.D. v Italy*, CCPR/C/128/D/3042/2017, para. 7.5, and *Munaf v Romania*, CCPR/C/96/D/1539/2006, para. 14.2.

¹⁶ S. Trévisanut, “Is there a right to be rescued at sea? A constructive view”, in *QIL, Zoom-in*, 4, 2014, pp. 3-15.

On the other side, there is a risk of a further drop back of coastal States, who might avoid taking distress calls or may order their ships to move away from the vessel in distress in other State's SAR areas, as noted by Zimmermann's dissenting opinion.

By connecting the duty to render assistance (under the Law of the Sea) with the right to life (protected by international human rights treaties) the Committee made a first step towards the recognition of the existence, for people in distress at sea, of an individual right to be rescued. Nonetheless, the jurisdictional link established by the Committee's decision might seem too strained, and may lead to further confusion. In the wishful view of the Committee's majority, this might help, in the future, to enhance compliance and prevent new tragedies. Whether this attempt will end up to strengthen or weaken the duty of assistance from coastal States, it is yet to be seen, also in light of pending cases on similar subject matter¹⁷.

Acknowledgement – The author thanks Professor Ivan Ingravallo (University of Bari Aldo Moro) for his useful comments and support.

February 2021

¹⁷ See for example *SDG v Italy*, Communication to the United Nations Human Rights Committee, or *S.S. and others v Italy*, App. No 21660/18, European Court of Human Rights (ECtHR).



Le sfide della cooperazione internazionale verso il Vertice G20 di Roma

Domenico Pauciulo

Professore a contratto di Diritto internazionale, SSML Carlo Bo, Firenze

1. **Il summit di Roma.** – Il prossimo Vertice dei Capi di Stato e di Governo dei Paesi appartenenti al *Gruppo dei 20* (G20) si terrà a Roma dal 30 al 31 ottobre prossimo. Tale incontro rappresenta ogni anno il principale momento di dialogo informale tra i *leaders* e il più importante processo di *governance* globale, costituendo il contesto in cui vengono delineate linee guida e priorità per la cooperazione internazionale e durante il quale sono affrontate le questioni più urgenti. Il Governo italiano ha assunto la presidenza del Vertice dal 1° dicembre 2020, dando impulso all'intenso lavoro di negoziazione da condursi nelle riunioni ministeriali, nei gruppi di lavoro e negli incontri degli *engagement groups*. La presidenza italiana arriva in un anno chiaramente cruciale, in cui permangono le sfide del contenimento della pandemia di *Covid-19*, della distribuzione universale dei vaccini e del sostegno alla ripresa economica: tali temi saranno oggetto di discussione in tutte le riunioni del G20, fino al *summit* finale di Roma. Obiettivo di questo contributo è introdurre i *dossier* sul tavolo del negoziato, chiarendo funzioni e ruolo del G20 e della presidenza italiana nell'ambito della cooperazione internazionale.

2. **Il G20: origine e funzionamento.** – Il Vertice dei 20 è stato convocato per la prima volta nel 1999 come incontro informale tra i Ministri delle Finanze e i Governatori delle Banche centrali per affrontare la grave crisi dei mercati asiatici¹. Tale *forum* ha origine dagli incontri a composizione ben più ristretta iniziati a partire dagli anni Settanta del XX secolo, i quali, nelle loro diverse “formazioni”, erano utilizzati principalmente per discutere di politica macroeconomica, commercio internazionale e relazioni con i Paesi in via di sviluppo².

Qualche anno dopo, nel 2008, al fine di coordinare la reazione alla grave crisi finanziaria che aveva avuto origine proprio negli Stati Uniti, il Presidente statunitense

¹ Nel corso del vertice dei Ministri delle finanze e dei Governatori delle Banche centrali del G7 del 1999 fu proposto «to broaden the dialogue on key economic and financial policy issues among systemically significant economies and promote co-operation to achieve stable and sustainable world economic growth that benefits all», invitando alcuni di tali Paesi al successivo *meeting* di Berlino del 1999, cfr. *Statement of G7 Finance Ministers and Central Bank Governors*, Washington, 25 settembre 1999, par. 19, consultabile nel sito <http://www.g7.utoronto.ca/finance/fm992509state.htm>. Sulle origini del G20 si veda P.I., HAJNAL, *The G20. Evolution, Interrelationships, Documentation*, II ed., Abingdon, New York, 2019; R. KATHURIA, P. KUKREJA, *Introduction*, in R. KATHURIA, P. KUKREJA (eds.), *20 Years of G20*, Singapore, 2019, pp. 1-16; G20, *The Group of 20. A History*, consultabile nel sito www.g20.utoronto.ca/docs/g20history.pdf; M.R. MAURO, *Diritto internazionale dell'economia. Teoria e prassi delle relazioni economiche internazionali*, Napoli, 2019, pp. 67-72.

² Il primo di tali incontri si tenne a Rambouillet, in Francia, nel novembre 1975, con la partecipazione dei Capi di Stato e di Governo di Francia, Stati Uniti, Regno Unito, Germania, Giappone e Italia. A loro si unirono il Canada al vertice di Porto Rico del 1976 e la Comunità economica europea al Vertice di Londra del 1977, creando il c.d. *Gruppo dei 7* (G7): con la successiva partecipazione della Federazione Russa – ufficializzata con il *summit* di Birmingham del 1998 – nacque formalmente il *Gruppo degli 8* (G8), che da allora ha avuto cadenza annuale, parallelamente al G7. Tuttavia, nel mese di marzo 2014, in risposta alle azioni intraprese dalla Russia in Ucraina, i *leaders* del G7 hanno annunciato la sospensione della loro partecipazione al Vertice di Sochi del G8 ospitato dalla Russia, tenendo una riunione del G7 a Bruxelles nelle date originariamente previste: da allora, non ci sono state riunioni del G8.

George W. Bush convocò il primo *summit*³. Da allora, il G20 riunisce ogni autunno i Capi di Stato e di Governo di Arabia Saudita, Argentina, Australia, Brasile, Canada, Cina, Corea del Sud, Francia, Germania, Giappone, India, Indonesia, Italia, Messico, Regno Unito, Russia, Stati Uniti, Sud Africa e Turchia, insieme al Presidente della Commissione europea e al Presidente del Consiglio europeo in rappresentanza dell'Unione europea. A questi Paesi si aggiungono la Spagna, invitato permanente del G20, e i rappresentanti di alcune organizzazioni internazionali e regionali (queste ultime spesso rappresentate dal *Chair* di turno)⁴. È prassi, inoltre, che il Paese che detiene la presidenza possa invitare a partecipare altri Stati e organizzazioni internazionali in qualità di osservatori⁵: tali “inviti” occasionali rispondono alle ricorrenti critiche di scarsa rappresentatività e di composizione elitaria di tali Vertici, che in passato hanno determinato l'allargamento del G7 e la stessa nascita del più “inclusivo” G20 e che oggi determinano l'allargamento ad istituzioni internazionali, blocchi regionali e ad altri Paesi⁶.

Tale flessibilità “organizzativa” riflette la natura del G20 quale strumento di concertazione informale, privo di una struttura dotata di organi permanenti e di un accordo istitutivo, che permette di includere i *summit* nel novero delle conferenze periodiche tra Stati, non potendo considerarli vere e proprie organizzazioni internazionali, né unioni istituzionali internazionali⁷. Inoltre, sono assenti requisiti formali per la *membership*: la necessità primaria, all'epoca dell'istituzione del Vertice, fu infatti identificata nel coinvolgimento delle economie emergenti nella riforma dell'architettura finanziaria internazionale, assicurando un adeguato bilanciamento geografico.

Oggi i Paesi membri del G20 rappresentano due terzi della popolazione mondiale, circa l'80% del PIL mondiale e il 75% degli scambi commerciali a livello internazionale, pur non esprimendo le prime venti economie del globo⁸. Proprio tale elevato livello di rappresentatività, insieme alla flessibilità organizzativa, ha permesso l'ampliamento dell'agenda del *forum* con l'inclusione di nuovi temi quali l'occupazione, le tecnologie dell'informazione e altre questioni a carattere transnazionale, come la lotta al terrorismo e il contrasto alla criminalità organizzata, la sicurezza internazionale, la

³ Si veda la *Declaration of the Summit on Financial Markets and the World Economy*, Washington, 15 novembre 2008, consultabile nel sito <http://www.g20.utoronto.ca/2008/2008declaration1115.html>.

⁴ Nel corso del Vertice di Riad, Arabia Saudita, del 21 e 22 novembre 2020 (che si è tenuto virtualmente), hanno partecipato rappresentanti della Food and Agriculture Organization (FAO), del Financial Stability Board (FSB), dell'Organizzazione internazionale del lavoro (OIL), del Fondo monetario internazionale (FMI), della Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE), dell'Organizzazione delle Nazioni Unite (ONU), del Gruppo della Banca mondiale, dell'Organizzazione mondiale della sanità (OMS) e dell'Organizzazione mondiale del commercio (OMC), nonché di diverse organizzazioni a carattere regionale.

⁵ Si veda il par. 74 del *Framework for Strong, Sustainable and Balanced Growth*, adottato al termine del Vertice di Seul, 12 novembre 2010, consultabile nel sito <http://www.g20.utoronto.ca/2010/g20seoul-doc.html>, il quale prevede che tali inviti possano essere indirizzati a non più di 5 Stati di cui almeno 2 del continente africano.

⁶ In argomento, si vedano R. VIRZO, *Vertici internazionali*, in *Enciclopedia del diritto*, *Annali*, V, 2012, pp. 1431-1442, e M. VELLANO, *Verso il superamento dei principi della parità formale degli Stati nel governo dell'economia mondiale*, in A. LIGUSTRO, G. SACERDOTI (a cura di), *Problemi e tendenze del diritto internazionale dell'economia. Liber Amicorum in onore di Paolo Picone*, Napoli, 2011, p. 153 ss.

⁷ R. VIRZO, *Vertici internazionali*, cit., p. 1432. È da sottolineare come per una parte della dottrina, tali Vertici sarebbero classificabili come “pseudo-organizzazioni” in virtù della frequenza delle riunioni che darebbero vita ad una prassi caratterizzata da continua osservanza ed effettività, cfr. M. PANEBIANCO, G. MARTINO, *Elementi di diritto dell'organizzazione internazionale*, Milano, 1997, pp. 11-24.

⁸ I Paesi Bassi e la Svizzera, per esempio, sono annoverati tra le prime venti economie da diversi strumenti statistici, ma non fanno parte del G20.

protezione dei diritti umani, il controllo degli armamenti e la non proliferazione nucleare. Con l'approvazione dei [Sustainable Development Goals](#) delle Nazioni Unite e dell'[Accordo di Parigi](#) nel 2015, poi, il contrasto al cambiamento climatico, le migrazioni, i sistemi sanitari, la parità di genere e gli aiuti allo sviluppo hanno iniziato ad essere tematiche sempre più trattate durante gli incontri annuali, nell'ottica di offrire una risposta collettiva a tali emergenze globali. In aggiunta, al fine di avere un processo decisionale più inclusivo, gli ultimi *meetings* di Ministri e Capi di Stato sono stati affiancati da riunioni degli [engagement groups](#), gruppi di lavoro rappresentativi della c.d. "società civile" che seguono specifici temi e forniscono raccomandazioni prima del vertice finale.

L'informalità che contraddistingue le modalità operative del G20 caratterizza anche gli atti che sono adottati al termine dei Vertici annuali⁹. Generalmente, si tratta di dichiarazioni finali e comunicati che si sostanziano in raccomandazioni per gli appartenenti al *Gruppo*. Il contenuto di questi documenti è essenzialmente negoziato dai rappresentanti dei *leader* (c.d. *sherpa*) durante alcuni incontri preparatori: i documenti principali sono la *Leaders' declaration*, che contiene le direttive finalizzate ad orientare la condotta dei Governi nell'ottica di armonizzare le politiche e le prassi nazionali e sovranazionali, e i *Communiqué* della Conferenza ministeriale e dei Governatori delle Banche centrali, i quali normalmente sintetizzano posizioni comuni sulla situazione economica. Molto spesso questi atti sono accompagnati o preceduti dall'adozione di documenti programmatici variamente denominati (*Action Plans, Principles, Policy Priorities, Framework* o anche *Conclusions*) che servono a esplicitare disposizioni ben più generali contenute in dichiarazioni e comunicati finali. Chiaramente, secondo il diritto internazionale, tali strumenti non creano obblighi di natura convenzionale, rientrando a pieno titolo nella categoria degli atti di *soft law*: nonostante tale natura giuridica, può registrarsi un elevato livello di *compliance* da parte degli Stati membri con gli impegni contenuti in tali documenti, come testimoniato dai [reports](#) dei ricercatori del *G20 Information Centre* dell'Università di Toronto. Chiaramente, le organizzazioni internazionali (in particolare quelle a carattere finanziario), in virtù della loro stretta correlazione con il G20, contribuiscono all'attuazione degli obiettivi e delle azioni decise nel corso del Vertice attraverso l'adozione di propri atti.

3. L'agenda italiana per il Vertice 2021: la salute delle persone. – Per la prima volta nella storia, l'Italia assume la presidenza del G20. Tale ruolo permette al nostro Governo di delineare l'ordine del giorno dei vari incontri, in considerazione anche degli interessi e delle esigenze prioritarie per il Paese ospitante. Il Governo italiano guidato da Mario Draghi affronta, dunque, il difficile compito di rilanciare la cooperazione internazionale al più alto livello politico dopo le incertezze degli ultimi periodi e in un anno decisivo per fronteggiare la crisi sociale, sanitaria ed economica generata dalla pandemia di *Covid-19*.

Il [programma](#) del Vertice di Roma è articolato intorno al motto "Persone, Pianeta, Prosperità": l'obiettivo dichiarato è la ricerca di risposte coordinate, eque ed efficaci per un futuro sostenibile, incoraggiando un modello economico più "green" e più attento a

⁹ M.R. MAURO, *Diritto internazionale dell'economia*, cit., p. 71.

ridurre le diseguaglianze, anche nell'accesso al progresso tecnologico. Il G20 a presidenza italiana si propone quindi di guidare una ripresa che, a partire dalla risposta alla pandemia in corso, contribuisca a dare forma ad un modello diverso di società globale, incentrando le azioni politiche (internazionali e interne) sulla persona.

Il tema essenziale, pertanto, è quello della salute, dalla quale dipende il benessere collettivo: la pandemia ha, infatti, dimostrato come la stabilità economica e la prosperità possano essere pregiudicate dalle minacce alla salute umana¹⁰. L'Italia ospiterà, pertanto, oltre al tradizionale incontro tra i Ministri della salute del G20, anche il *Global Health Summit*, una conferenza internazionale dedicata ai temi sanitari, nell'auspicio di porre le basi per lo sviluppo di più rigorose capacità di prevenzione, preparazione e risposta alle emergenze sanitarie secondo il c.d. *One Health Approach*. Data la situazione attuale, però, sembra chiaro che il contrasto alla pandemia (in particolare l'avanzamento della campagna vaccinale) monopolizzerà l'attenzione del Vertice. Tale argomento era già stato oggetto di un *meeting* dedicato nel corso del G20 di Riad, nel quale i Capi di Stato e di Governo si erano impegnati ad un robusto sostegno politico ed economico alla ricerca di un vaccino e, inoltre, ad assicurarne una distribuzione equa¹¹.

Già in tale occasione i Paesi del G20 avevano manifestato la propria adesione all'*Access to Covid-19 Tools (ACT) Accelerator*, il principale quadro di *partnership* pubblico-privata per lo sviluppo e la distribuzione di dosi vaccinali, promosso dall'OMS, dalla Commissione europea, dalla Francia e dalla *Bill e Melinda Gates Foundation*. Il sistema ACT-A dispone di una piattaforma dedicata (*COVAX*), gestita dal *GAVI – Vaccine Alliance*, volta a reperire fondi per sostenere ricerca, sviluppo e produzione su ampia scala di vaccini anti-Covid: *l'obiettivo*, piuttosto ambizioso, è di avere due miliardi di dosi disponibili entro la fine del 2021 e di poterle distribuire in misura eguale tra tutti i Paesi dell'alleanza. In pratica, *COVAX* si propone prima di tutto come uno strumento di finanziamento per l'acquisto da parte dei Paesi più poveri e soprattutto tende ad assicurare una "solidarietà vaccinale". I *dati* attuali dimostrano infatti come i Paesi ricchi si siano accaparrati molte più dosi rispetto al proprio fabbisogno e che oltre il 75% del totale delle dosi siano state somministrate finora da Unione europea, Stati Uniti, Israele, Regno Unito, Cina ed India, con oltre 40 Paesi che ancora non hanno ricevuto una singola dose di vaccino¹². *COVAX*, tuttavia, sembra non essere stato finanziato adeguatamente: l'OMS *riporta* l'ammacco di oltre 22 miliardi di dollari statunitensi nel *budget* del programma.

¹⁰ Tale tema era già stato toccato in più occasioni nel corso dei precedenti *summit*, cfr. le conclusioni del *G20 Leaders' Communiqué* adottato durante il Vertice di Antalya, 16 novembre 2015, secondo cui «We agree that attention should be paid to global health risks, such as antimicrobial resistance, infectious disease threats and weak health systems. These can have a significant impact on growth and stability. [...] we stress the importance of a coordinated international response and reiterate our determination to address these issues to combat the negative impacts on the global economy». L'attenzione per il tema sanitario ha portato all'inclusione, in occasione del Vertice di Amburgo del 2017, della prima riunione dei Ministri della salute dei Paesi del G20, appuntamento confermato anche negli esercizi successivi.

¹¹ Cfr. G20, *Extraordinary G20 Leaders' Summit: Statement on COVID-19*, in videoconferenza da Riad, 26 marzo 2020, consultabile nel sito <http://www.g20.utoronto.ca/2020/2020-g20-statement-0326.html>.

¹² Il 18 gennaio 2021, il Direttore generale dell'OMS, nel corso del discorso introduttivo alla riunione dell'Executive Board dell'Organizzazione, ha definito un eccessivo squilibrio nell'allocazione dei vaccini come una possibile «catastrophic moral failure», cfr. <https://www.who.int/director-general/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-148th-session-of-the-executive-board>.

Il G20, pertanto, dovrà provare a reperire nuovi finanziamenti per tale iniziativa e, quindi, dimostrare come l'accesso equo ai vaccini costituisca una necessità per la *governance* globale: l'argomento è stato toccato piuttosto recentemente nel corso del primo incontro dei Ministri delle finanze e dei Governatori delle Banche centrali, il cui comunicato riflette come tale tema costituisca una “*top priority*”¹³. L'Italia potrebbe svolgere un ruolo importante, cercando di incoraggiare i contributi finanziari dei membri del G20 a favore di COVAX e dell'OMS, promuovendo azioni collettive e concertate volte a porre fine alla pandemia.

4. Segue: la cooperazione in materia ambientale. – Un secondo tema prioritario per il Vertice di Roma è la transizione verso economie “verdi”. La protezione dell'ambiente e il contrasto al cambiamento climatico, con la contestuale riduzione delle emissioni e lo sfruttamento di energie rinnovabili, sono oggetto di un percorso molto ambizioso a livello internazionale: il G20 sembra il foro ideale per discutere di queste tematiche, non solo per l'innata capacità del Vertice di guidare la cooperazione internazionale, ma soprattutto perché i Paesi membri sono responsabili di oltre il 70% delle emissioni di gas serra mondiale. Il “cambio di rotta” sull'ambiente, più volte annunciato, è stato finora lentamente attuato: tuttavia diversi Paesi del G20, insieme all'Unione europea, nell'ultimo anno hanno proclamato l'obiettivo di raggiungere la c.d. neutralità climatica, in linea con l'Accordo di Parigi. Questo è sicuramente un passaggio molto importante, che testimonia l'impegno dei *leaders* nell'assicurare un futuro sostenibile.

L'attenzione per l'ambiente ha portato alla convocazione di un apposito incontro tra i Ministri dell'ambiente e dell'energia a partire dal Vertice di Osaka del 2019, confermato anche per gli esercizi successivi e programmato, sotto presidenza italiana, per il 22-23 luglio 2021 a Napoli. Principalmente, l'attività dei Ministri ha riguardato l'*endorsement* di iniziative legate all'economia circolare e relative all'efficienza e alla sicurezza energetica¹⁴. In particolare, i Paesi del G20 si sono impegnati ad appoggiare la piattaforma *Circular Carbon Economy* promossa dal Governo saudita nel corso del Vertice di Riad¹⁵: l'idea alla base è l'estensione dei principi dell'economia circolare (“Reduce, Reuse, Recycle”) all'uso dei combustibili fossili, con l'aggiunta di una ulteriore fase – “Remove” – che prevede processi di cattura e stoccaggio del carbonio, insieme a soluzioni a base naturale per rimuovere le emissioni dalle industrie e dall'atmosfera¹⁶.

Sul tema della transizione ecologica può dirsi che il Governo italiano abbia dimostrato un notevole impegno, sia a livello interno (si pensi, per esempio, alla *ratio* dei vari “eco-bonus” per le ristrutturazioni energetiche degli edifici) sia nel contesto europeo, con il Green Deal e il Next Generation EU, la cui maggioranza dei fondi deve essere necessariamente spesa in progetti che prevedono la riconversione energetica.

¹³ Cfr. G20, *First Meeting of the G20 Finance Ministers and Central Bank Governors*, Press release del 26 febbraio 2021, consultabile nel sito <http://www.g20.utoronto.ca/2021/210226-finance.html>.

¹⁴ Si veda il *Communiqué* adottato il 16 giugno 2019 durante il Vertice a presidenza giapponese, consultabile nel sito <http://www.g20.utoronto.ca/2019/2019-energy-environment-communique.html>.

¹⁵ G20, *Leaders' Declaration del Summit di Riad*, 21 novembre 2020, consultabile nel sito <http://www.g20.utoronto.ca/2020/2020-g20-leaders-declaration-1121.html>, par. 32.

¹⁶ In argomento, si veda l'analisi del *think tank* Chatham House, consultabile nel sito <https://www.chathamhouse.org/2020/11/g20-endorses-circular-carbon-economy-do-we-need-it>.

L'Italia, inoltre, insieme al Regno Unito, organizzerà la prossima [COP26](#) di Glasgow, dando vita ad una serie di incontri preparatori che si svolgeranno a fine settembre: tale appuntamento costituirà un nuovo ed ambizioso tentativo verso una più intensa cooperazione internazionale al fine di ridurre le emissioni.

Il nostro Governo ha quindi una occasione unica di influenzare l'agenda climatica globale: il G20 costituirà un appuntamento importante per fornire risposte concrete alle esigenze del nostro pianeta, al fine di aumentare il benessere collettivo e creare le condizioni per la pace e la sicurezza internazionale¹⁷.

5. Osservazioni conclusive. – Il Vertice 2021 avrà numerosi altri temi in agenda: il G20 si occuperà, come di consueto, di aiuti allo sviluppo, anche al fine di alleviare l'impatto della pandemia sulle economie dei Paesi più poveri, essendo i suoi Membri responsabili per buona parte del supporto economico ai Paesi meno avanzati. Tuttavia, la recessione economica di alcuni Paesi donatori (tra cui l'Italia) potrebbe portare ad una diminuzione dei fondi a disposizione. Inoltre, commercio internazionale, stimolo agli investimenti, infrastrutture sono temi tradizionali dei Vertici, strettamente connessi con la tematica ambientale. In particolare, il Governo italiano ha posto un particolare accento sulla necessità di finanziare la [digitalizzazione](#), sia a livello infrastrutturale, sia a livello di capitale umano. La “rivoluzione tecnologica”, se sfruttata adeguatamente, può migliorare concretamente le condizioni di vita dei cittadini in tutti gli aspetti della loro vita ed è pertanto un tema prioritario di confronto.

In conclusione, il Governo italiano si trova ad affrontare un compito molto difficile: mentre generalmente la presidenza del G20 gioca un ruolo modesto, più logistico e organizzativo che politico, quest'anno sicuramente il Vertice non potrà caratterizzarsi come “*business as usual*” vista la crisi sanitaria, economica e sociale in corso. L'Italia dovrà provare a rilanciare la cooperazione internazionale multilaterale, che durante l'“era Trump” ha raggiunto il picco della propria crisi: la pandemia ha però dimostrato la necessità di soluzioni condivise per affrontare le sfide globali e l'Italia, uno dei primi Paesi ad essere colpito dal virus, è in grado di sollecitare una maggiore solidarietà tra Nazioni. L'insediamento alla Casa Bianca della nuova amministrazione guidata da Joe Biden, sicuramente più incline a restaurare un clima di fiducia nel multilateralismo e nelle istituzioni internazionali, dovrebbe facilitare la ripresa d'iniziativa da parte di un foro come il G20.

Oltre alle più immediate preoccupazioni di natura sanitaria, l'Italia può inoltre usare la propria presidenza per promuovere altri temi essenziali per l'agenda globale, incluso il cambiamento climatico e più in generale il tema ambientale, che hanno dominato l'attenzione della comunità internazionale e della società civile negli ultimi anni e sui quali il nostro Paese ha dimostrato grande attenzione e costante impegno politico.

¹⁷ Il rapporto tra ambiente e sicurezza internazionale è stato oggetto di un dibattito - a livello ministeriale - nel quadro del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite lo scorso 17 settembre: diversi Membri hanno sottolineato come il cambiamento climatico, la desertificazione, la scarsità di cibo e risorse idriche sono spesso cause di estremismo e violenza e possono mettere a repentaglio la pace e la sicurezza internazionale. Il resoconto video dell'incontro è consultabile nel sito <http://webtv.un.org/watch/humanitarian-effects-of-environmental-degradation-and-peace-and-security-security-council-open-vtc/6191918775001/>.

Marzo 2021



Misinformation and online radicalization: a debate on the role of the UN in the context of COVID-19 “infodemic”

Antonio Perrelli

Dottorando di ricerca in “Governo dell’Impresa, dell’Amministrazione e della Società nella Dimensione Internazionale”, Università degli Studi di Teramo

1. COVID-19 and radicalization: a brief introduction. A year after the declaration of Public Health Emergency of International Concern by the World Health Organization, containment strategies for COVID-19 seem to face a process of normalization, in terms of both policies and legislative tools. In spite of that, a few domains still stay, at least partially, uncovered. The aim of the present paper is to draw attention to one of those areas, namely counter-terrorism. Given the context of an augmented use of the social media, a sharp increase in online recruitment by extremist groups was indeed observed. A special focus will therefore be given to the problematic linkage between disinformation and online radicalization.

Such premises will expose a practical *causatum* for the work of the United Nations, which will be of particular interest for the case, with special regard to fallouts concerning security policies. Being the largest multilateral policy provider in the field, the UN has indeed to take over the sensible task of coping with new forms of radical proselytism, such as the ones related to misinformation. The present work will hence deepen the current scenario, as well as its historical background, in an attempt to hypothesize how policies and legislation might look like in the near future.

2. Countering terrorism under the United Nations legislative framework. In order to better observe the impact of fake news and radicalization in the context of UN legislation, one must preliminary examine how terrorism phenomena are framed, not just semantically, but with a view to countermeasures. Historically, the UN approach consists of three main phases¹, as the whole process of collective security has to be studied through a long-term angle, from the dawn of multilateralism to date. Initially, a non-coercive, multilateral and regionalized response took place, approximately going from the early years of the League of Nations to the late forties. Right after the outbreak of Cold War, we witness a similar set-up, accompanied by a smooth transition towards an executive-led paradigm (marked by a more centralized governance model). September 11 attacks moved things further, bracing the path towards a more militarized and security-based approach, with a conspicuous influence of the Security Council. Such a long journey has been wrapped up in three cornerstones of UN counter-terrorism legislation, United Nations Security Council (UNSC) Resolutions 1373 (2001), 1267 (1999), and 1624 (2005)². Other significant examples of targeted soft-law instruments

¹ A.M. Salinas De Frias, K. Samuel, N. White, *Counter-Terrorism, International Law and Practice*, Oxford, 2012.

² C.M. Minnella, *Counter-Terrorism Resolutions and Listing of Terrorists and Their Organizations by the United Nations*, in E. Shor, S. Hoadley (eds.), *International Human Rights and Counter-Terrorism, International Human Rights*, Singapore, 2019.

on the matter include Security Council Resolutions 1540 (2004), 1673 (2005) on weapons of mass destruction, Security Council Resolutions 1333 (2000), 1390 (2002), 1735 (2006) on Al-Qaida and the Taliban, and UN Global Counter-Terrorism Strategy (2006). All of these latter constitute, alongside with sixteen conventions, protocols and amendments, the so-called Global Legal Framework against Terrorism³. It comes as no surprise that a definition of terrorism is deliberately nebulous through the abovementioned pieces of legislation, even if the UN Counter-Terrorism Committee (CTC) itself has conferred a precise connotation to the term. Such a clarification was exposed in the context of UNSC Resolution 1566, and has its roots in the Terrorist Financing Convention of 1999. Nevertheless, the Global Legal Framework against Terrorism remains, at least partially, vague. The ensuing open-clause of terrorism provides greater freedom for States in terms of lawmaking policies, with the sole compulsion of keeping a fairly wide field of application for the international terrorism framework⁴.

Under such a scenario, it is of a certain interest to remark how the main task remains not to define what terrorism is, but what it is not. Such a peculiarity has been observed, for instance, regarding the Draft Comprehensive Convention on International Terrorism negotiations, where theoretical clashes emerged on the distinction between terrorist organizations and liberation movements. As a definition of terrorism is hence partially lacking on a multilateral level, we should consider it as comprehensive of emerging categories, whether applicable. It remains vital to keep a special focus on the risks of threat anticipation strategies, as they should not take place in the absence of *ad hoc* mechanisms monitoring the Rule of Law. The problem, constituting a major point in the field of prodromal acts of terrorism, becomes even more crucial when it comes to acts of recruitment and propaganda for the benefit of extremist groups. Eventually, it is self-evident that when all of these human activities take place on a dematerialized space as the Internet, a fair balance between the respect of the rule of law and the rightful anticipation of criminal offence is difficult to achieve.

3. Fake news: from self-standing category to emerging radicalization expression. In the light of the abovementioned *lacunae*, another epistemic problem arise: if a definition of terrorism remains strongly related to a shared perception of phenomena, is it rightful to refer to emerging categories in order to enforce counter-terrorism legal framework? As for the present case: may the spreading of fake news be considered, under certain conditions, an act of terrorism? The adverse impact of fake news on legal systems is nothing new in the field of International Law, as customary and conventional tools have regulated it through the last century. As a way of example, we can observe the norm of customary international law defining the obligation of non-intervention (Prohibition of Intervention), the 1936 International Convention on the Use of Broadcasting in the Cause of Peace and the 1953 Convention on the International

³ UNODC, *The Universal Legal Framework against Terrorism*, Funa Futi, Tuvalu, National Workshop 24, 27, April 2009.

⁴ B. Saul, *Defining Terrorism in International Law*, Oxford, 2006.

Right of Correction⁵. As for the umbrella term *terrorism*, the expression *fake news* tends to describe a wide variety of technical and common use situations. It is somehow impossible, then, to locate a generously open clause inside another one.

Whilst a semantic definition for both terms is lacking, the United Nations Interregional Crime and Justice Research Institute (UNICRI) provided a report showing a certain linkup between the two processes⁶. Emphasis is thus put on the specific goal of malicious information: in point of fact, online radicalization by the means of fake news seems to affect three main theoretical clusters, concerning right-wing extremists, Islamic State in Iraq and the Levant (ISIL or Da'esh) and Al-Qaida groups, and the organized crime. Despite the fact that the process seems to occur heterogeneously and according to regional circumstances, triggers and dissemination channels present shared features. At the same time, distorted information targets diverse subject matters depending on extremist groups: far-right movements, for instance, push for a total collapse of society, calling for an *ethnstate*. This is what has been recently observed with Accelerationists, Boogaloo, white supremacists, MAGA, Qanon supporters and WASP (as reported with respect to the Capitol Hill assault in the United States). Conspiracy theories are hence tailored to the needs of the group: in the context of COVID-19 pandemic, the schemes of far-right movements hence tend to attribute the spreading of the virus to immigrants and foreigners, while ISIL and Al-Qaida (as well as Al-Shabaab) try to mark the pandemic as an ally in the fight against western countries. It is interesting to observe how terrorists from far-right groups work to delegitimize governments and plot violent attacks targeting both symbols of democracy and minorities, whilst organized crime is willing to take over a subrogate form of authority by substituting state-actors through pseudo-volunteering campaigns. The process results, most of the time, in charity programs aimed at supporting rural people and local vulnerable groups, as noticed in Italy and Mexico⁷.

4. The militarization of UN counter-terrorism model: from multilateralism to security. There is no doubt that the Security Council has a vital role to play in the field of counter-terrorism. As already observed, a major shift in the benefit of the UNSC occurred as a consequence of 11 September 2001, resulting in a centralization of counter-terrorism policies⁸. Today, we wonder if such a securitization can still constitute a valid response strategy for what seems to be a decades-old emergency. Therefore, the process of counter-radicalization seems to perform better results (at least on the long distance and on a wider scale) if not violently pursued⁹. The severe impact of fake news on online radicalization hence reveals the feebleness of existing strategies, increasingly oriented to a path of militarization of counter-terrorism. First and foremost,

⁵ B. Baade, *Fake News and International Law*, in *European Journal of International Law*, 2018, pp. 1357-1376.

⁶ UNICRI, *Stop the Virus of Disinformation, the risk of malicious use of social media during COVID-19 and the technology options to fight it*, 2020 Edition, UNICRI: Turin.

⁷ UNICRI, *op. cit.*

⁸ B. Saul, *op. cit.*

⁹ A opposed to the scenario conceived in A.M. Dershowitz, *Why Terrorism Works: Understanding the Threat, Responding to the Challenge*, New Haven, 2003.

the present approach unwarrantedly neglects dematerialized areas of human life, such as the interactions taking place on the Internet. Secondly, a sanction-oriented focus reduces the chances to tackle the problem in the future, marginalizing prevention policies. Counter-terrorism measures may indeed indicate a different path for the years to come, getting back to the former approach of an extended multilateralism, with a growing participation of the General Assembly.

The wish for a return to a multilateral policy making model is somehow emphasized by the vast amount of delegates calling for the problem on a regional scale, as made clear by interventions of many representatives through the first meeting of the seventy-fifth session of the Sixth Committee of General Assembly in 2020¹⁰. Cambodian delegate, speaking for the Association of Southeast Asian Nations ASEAN, pointed out how COVID-19 crisis exposed already susceptible individuals, increasing the risk of online radicalization. Saudi Arabia representative highlighted a process of discrimination towards Muslim minorities via fake news and mendacious online propaganda. Norway's delegate stressed the role of misinformation in the process of defamation regarding the Government (such a process can easily relate to many other western liberal democracies, as previously noted with regards to right-wing extremists)¹¹.

5. UN and terrorism prevention policies: how to curb the phenomenon of online radicalization by means of misinformation. Such a fragmented and unclear context, weighted down by lexical uncertainty and ideological hostilities, cannot be mend other than through counter-policies specifically aimed at preventing radicalization to occur via fake news. This does not imply that misinformation should constitute a subgroup into the wider spectrum of terrorism. To this effect, the scope is not to comprehend whether fake news fall into the unclear definition of online radicalization (and terrorism), but to raise awareness on the impact that such a policy area may have on the existing Global Legal Framework against Terrorism, as the United Nations already boasts effective soft-law tools targeting fake news and guiding Internet users to evidence-based information. The more we theoretically merge misinformation and terrorism together, the more our paradigm will embrace a security-based model. If we aim at a framework built on prevention, we should therefore pursue a two-headed approach, preserving existing categories and methods separately.

Moreover, risk scenarios exposed by the UNICRI report¹² on the matter suggest how patterns of radicalization via fake news may involve a wide variety of demagoguery techniques, depending on actors and subjects involved. Such an assumption further complicates a deeply tangled scenario. A clarification is hence needed: while the narrative of organized criminal groups does not resort to mainstream media channels, far-right, ISIL, Da'esh and Al-Qaida seem to need social media and online press (even though indirectly) in order to offer the picture of a para-institutionalized crusade to at-

¹⁰ UN General Assembly Sixth Committee, 75th Sess, 1st Plen Mtg, GA/L/3614 (6 October 2020).

¹¹ UNICRI, op. cit.

¹² UNICRI, op. cit.

risk individuals. The process takes place, in most cases, through the channels of private users, which remain the main spreaders of what a joint-statement of WHO, UN, UNICEF, UNDP, UNESCO, UNAIDS, ITU, UN Global Pulse, and IFRC has recently defined a COVID-19 *infodemic*¹³. In addition, a document released by the UN Department of Global Communications (DGC) defined some target-subjects (identified in the early stages of COVID-19 pandemic) as the most sensible areas of potential misinformation¹⁴. The reflection included production and dissemination of medical information, partnerships with businesses such as social medias and telecommunication companies, supporting the work of media and journalists, mobilization of civil society and human rights safeguard measures.

Once framing methods have been clarified, one must define how to directly tackle the problem of online radicalization via fake news, shaping a model based on prevention policies. *Modi operandi* described by UNICRI in the previously discussed report allow us to articulate a prevention system based on technology. Among a wide variety of options, it is worth mentioning the potential role of data science, big data visualization, machine learning algorithms for large-scale disinformation scenarios; tools and platforms based on artificial intelligence with regards to the *ex ante* fake news detection process; mobile apps and chatbots powered by fact-checkers and web-browsers as for the general public; digital media information literacy platforms and tools in connection with the lack of consciousness of online users.

6. Conclusion. In light of the above, expanding the existing prevention policies and supporting technological advancement could prove to be an effective strategy for the UN, *in lieu* of tightening the criminal framework by encouraging unlinked regional policies and promoting *de facto* security-based counter-terrorism models. As previously described, boosting digital literacy and *ex ante* fact-checking methods (at least for social media and digital press) will certainly play a role in shaping policies and legislation in the future. Alongside with a stronger commitment from the General Assembly, there must therefore be the willingness to rebuild priorities around the underlying causes of radicalism and, as regards the present case, to structure a renovated model of prevention.

Marzo 2021

¹³ Such a perspective is reported in the statement *Managing the COVID-19 infodemic: Promoting healthy behaviours and mitigating the harm from misinformation and disinformation*, Joint statement by WHO, UN, UNICEF, UNDP, UNESCO, UNAIDS, ITU, UN Global Pulse, and IFRC (www.who.int).

¹⁴ In order to better understand the ongoing UN strategies facing the so called infodemic, we might refer to the document of the DGC *5 ways the UN is fighting 'infodemic' of misinformation* (www.un.org).



La notion d'ingérence étatique et les limitations nécessaires aux droits de l'homme en matière de lutte contre le terrorisme. Une lecture d'ensemble de la jurisprudence récente de la Cour européenne des droits de l'homme

Stefania Attolini

Chargée de recherche en droit européen, Università del Salento

1. Introduction. – Un des défis les plus difficiles pour les États, concernant les risques qui découlent des actes de terrorisme, est de concilier les impératifs de sécurité du territoire et des personnes sous leur juridiction avec l'exigence de respecter les différentes obligations de protection des droits de l'homme.

La présente publication a pour but d'examiner les différentes interprétations d'ingérence légitime de l'État en matière de lutte contre le terrorisme fournies par la Cour européenne des droits de l'homme (ci-après «Cour EDH» ou «Cour»), en tenant en compte le Guide sur la jurisprudence en matière de terrorisme, mis à jour à la fin de 2020¹.

Pour ce faire, en se basant sur l'hypothèse que le fait de définir la notion de «terrorisme» peut avoir, comme fonctions principales celle de fonder un régime juridique dérogatoire et celle de justifier une situation d'urgence permanente², nous considérons nécessaire de donner des brefs aperçus des questions liées à l'absence d'une définition commune de terrorisme international (point A) et l'interprétation donnée par la Cour EDH par rapport à l'article 15 de la Convention (point B) qui peuvent s'avérer utiles à l'évaluation de la légitimité des interventions des États pour la protection de leurs territoires et des ordres juridiques nationaux.

A. La lutte contre le terrorisme en défaut d'une définition commune au niveau international

Malgré la gravité des conséquences qui découlent du développement des épisodes de terrorisme soit bien connue, tout comme la relevance globale des effets de ces actes sur les États et les victimes, la communauté internationale n'est pas encore parvenue à l'élaboration d'une approche universelle et partagée par rapport au terrorisme international qui pourrait servir de base commune pour la réglementation du phénomène de la part des acteurs internationaux et pour l'interprétation de la part des organismes judiciaires.

Les difficultés que les États ont trouvé à définir de manière uniforme le terrorisme d'un point de vue juridique ont leur origine dans des raisons surtout politiques. Le débat

¹ V. le *Guide sur la jurisprudence en matière de terrorisme*, Conseil de l'Europe/Cour européenne des droits de l'homme, 2021, disponible pour la consultation et le téléchargement au site de la Cour www.echr.coe.it

² V. Dans F. Dubuisson, *La définition du "terrorisme": débats, enjeux et fonctions dans le discours juridique*, en *Confluences Méditerranée*, 2017/3 N° 102, pp. 29-45, l'Auteur affirme que «Fondamentalement, la notion de "terrorisme" ne sert pas à interdire pénalement certains types de comportements, puisque ceux-ci – qu'il s'agisse de meurtres, de prise d'otages, de destruction de biens – le sont déjà au titre de la loi générale. [...] La fonction juridique première de la notion de terrorisme est d'associer à certaines infractions un régime juridique particulier, dérogatoire à celui du droit pénal commun, relatif aux moyens d'investigation et à la procédure criminelle. [...] Une seconde fonction de la notion de « terrorisme » consiste à justifier la création d'une urgence permanente, qui permet de faciliter l'adoption de mesures exceptionnelles, qui limitent les garanties des droits fondamentaux».

entre États peut se situer dans les premières années '60 à l'époque des mouvements de décolonisation et les multiples approches développées sont l'expression des différents exigences et positions historiquement détenues par les États: d'une part, les pays qui luttèrent pour la liberté et qui, par conséquent, condamnaient les actes des pays coloniaux qui réprimaient les efforts d'autodétermination des peuples et, d'autre part, les pays dominants qui voulaient limiter la notion aux actes mis en œuvre par les particuliers en excluant l'existence d'un terrorisme d'État³.

Bien que même les Nations Unies aient encouragé, à plusieurs reprises, l'élaboration d'une définition partagée au niveau global, de terrorisme international, afin de rendre la lutte contre celui-ci plus effective, les États n'ont jamais trouvé un accord sur ce sujet, à l'exception de la définition de certains éléments. Notamment, l'absence d'une entente a mené à une approche plutôt sectorielle du phénomène.

Toutefois, l'Assemblée générale, dans la Déclaration sur les mesures visant à éliminer le terrorisme international⁴, a indiqué que le terrorisme comprend «les actes criminels qui, à des fins politiques, sont conçus ou calculés pour provoquer la terreur dans le public, un groupe de personnes ou chez des particuliers» et que de tels actes «sont injustifiables en toutes circonstances et quels que soient les motifs de nature politique, philosophique, idéologique, raciale, ethnique, religieuse ou autre que l'on puisse invoquer pour les justifier»⁵.

En outre, le Conseil de sécurité, dans sa résolution 1566 (2004), a évoqué «les actes criminels, notamment ceux dirigés contre des civils dans l'intention de causer la mort ou des blessures graves ou la prise d'otages dans le but de semer la terreur parmi la population, un groupe de personnes ou chez des particuliers, d'intimider une population ou de contraindre un gouvernement ou une organisation internationale à accomplir un acte ou à s'abstenir de le faire».

Finalement, il y a eu des tentatives de définir ladite notion au niveau des organisations régionales, où il est plus facile de trouver «une plus grande homogénéité idéologique»⁶.

Une partie de la doctrine a aussi considéré que l'élaboration d'une définition n'est même pas nécessaire, pouvant tout acte de terrorisme être déjà poursuivi et sanctionné au niveau international, sans qu'une définition soit prévue⁷: comme l'a affirmé le Rapport du Groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le

³ V. C. Focarelli, *Diritto internazionale*, V ed., Milano, 2019.

⁴ Assemblée Générale des Nations Unies, Quarante-neuvième session, Résolution sur les Mesures visant à éliminer le terrorisme international, A/RES/49/60 du 17 février 1995.

⁵ V. Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, *Droits de l'homme, terrorisme et lutte antiterroriste*, Fiche information No 32, consultée au lien suivant <https://www.ohchr.org/Documents/Publications/Factsheet32fr.pdf>. Dans le document, le phénomène du terrorisme international est entendu comme «les actes de violence visant des civils et poursuivant des buts politiques ou idéologiques» (p. 6).

⁶ F. Dubuisson, *La définition du "terrorisme"*, cité.

⁷ Comme il a été affirmé dans le Rapport du Groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement, *Un monde plus sûr : notre affaire à tous*, par rapport à l'exigence d'élaborer une définition internationale de terrorisme, «Il ne s'agit pas tant d'une question juridique que d'une question politique».

changement⁸, "d'un point de vue juridique, la quasi-totalité des formes de terrorisme sont interdites"⁹.

B. Le terrorisme comme menace à la paix

Dans le contexte international les organes des Nations Unies concordent sur l'encadrement du terrorisme parmi les actes qui peuvent menacer la paix et la sécurité internationales.

Après 2001, en effet, toutes les résolutions de portée générale relatives à la lutte contre le terrorisme ont été prises par référence au Chapitre VII de la Charte des Nations Unies, qui règlemente «l'action en cas de menace contre la paix, de rupture de la paix et d'acte d'agression».

Dans des successives déclarations du Président du Conseil de sécurité de 2005 et d'autres résolutions du Conseil¹⁰, il a été affirmé que «le terrorisme sous toutes ses formes et dans toutes ses manifestations constitue l'une des menaces les plus graves pour la paix et la sécurité» et que «les actes de terrorisme sont tous criminels et injustifiables, quels qu'en soient le mobile, le moment ou les auteurs».

L'Assemblée Générale des Nations Unies dans la résolution 49/60 déjà citée a aussi déclaré que «les actes, méthodes et pratiques terroristes violent gravement les buts et principes des Nations Unies et peuvent constituer une menace pour la paix et la sécurité internationales, compromettre les relations amicales entre les États, entraver la coopération internationale et viser à l'anéantissement des droits de l'homme, des libertés fondamentales et des bases démocratiques de la société».

À son tour, la Cour EDH a interprété le terrorisme en l'incluant à l'intérieur de la notion de «danger public menaçant la vie de la nation» qui pourrait justifier une dérogation au sens de l'art. 15.1 de la Convention¹¹.

Dans le célèbre arrêt de la Cour EDH dans l'affaire *Lawless c. Irlande* (No. 3), les Juges de Strasbourg ont défini la menace au sens de l'article 15 comme «une situation de crise ou de danger exceptionnel et imminent qui affecte l'ensemble de la population et constitue une menace pour la vie organisée de la communauté composant l'État», qui dans l'affaire avait été détectée par le constat de l'existence sur le territoire «[d']une armée secrète agissant en dehors de l'ordre constitutionnel et usant de la violence pour atteindre ses objectifs»; par «le fait que cette armée opérait également en dehors du territoire de l'État, compromettant ainsi gravement les relations de la République

⁸ Ibid.

⁹ V. G. Doucet, *Terrorisme: définition, juridiction pénale internationale et victimes*, en *Revue internationale de droit pénal*, 2005, pp. 251-273.

¹⁰ V., par exemple, Déclarations du Président du Conseil de sécurité S/PRST/2005/34 du 20 juillet 2005, S/PRST/2005/45 du 4 octobre 2005, S/PRST/2005/53 du 31 octobre 2005, résolutions 1617 (2005) du 29 juillet 2005, 1624 (2005) du 14 septembre 2005.

¹¹ V. le Guide sur la jurisprudence en matière de terrorisme, cité, aux points 111 et suiv. ; V. le Guide sur l'article 15 de la Convention européenne des droits de l'homme, au point 12, où ceux sont citées les affaires de la Cour EDH dans lesquelles les actes ou la simple menace des actes de terrorisme ont été à la base des mesures dérogatoires des États puis considérées valides par la Cour.

d'Irlande avec le pays voisin»; finalement, par «l'aggravation progressive et alarmante des activités terroristes [...]»¹².

Toutefois, le caractère de l'imminence ne doit être considéré comme obligeant les États à attendre qu'un désastre survienne pour prendre des mesures propres à le conjurer¹³.

Également, dans l'affaire *Irlande c. Royaume-Uni* de 1978¹⁴, la Cour a jugé que le caractère dangereux des actes de l'I.R.A. était «d'une ampleur et d'une acuité particulières pour l'intégrité du territoire du Royaume-Uni, les institutions des six comtés [d'Irlande du Nord] et la vie des habitants de la province» et pouvait, par conséquent, justifier de mesures dérogatoires, en l'espèce de privations "extrajudiciaires" de liberté, ayant les gouvernements constaté que «les ressources de la législation ordinaire ne suffisaient pas à la lutte contre le terrorisme et qu'ils devaient recourir à des moyens exorbitants du droit commun»¹⁵.

Dans un autre prononcé jurisprudentiel rendu dans l'affaire *A. et autres c. Royaume Uni*¹⁶ – cas très connu aussi par rapport à la question des limites au pouvoir discrétionnaire qu'ont les États dans l'évaluation des conditions d'admissibilité des dérogations en vertu de l'article 15 de la Convention –, la Cour a considéré que la notification de dérogation envoyée par l'État était valide sur la base de deux résolutions du Conseil de sécurité de 2001, bien que celles-ci ne concernassent pas directement le Royaume Uni, mais pour le fait que le terrorisme relève au niveau international comme danger pour la communauté des États¹⁷.

2. Les ingérences justifiées en conformité avec la Convention européenne des droits de l'homme (ci-après CEDH)

Dans la Convention européenne des droits de l'Homme, les clauses de limitation aux droits garantis sont prévues dans les normes qui assurent la protection des droits dits conditionnels¹⁸: c'est le cas des droits qui admettent de manière explicite un

¹² Arrêt de la Cour européenne des droits de l'Homme du 1^{er} juillet 1961, affaire *Lawless c. Irlande (No. 3)*, Requête n. 332/57, points de 23 à 30.

¹³ Arrêt de la Cour européenne des droits de l'Homme, Grande Chambre, du 19 février 2009, affaire *A. et autres c. Royaume-Uni*, Requête n. 3455/05

¹⁴ Arrêt de Cour européenne des droits de l'Homme du 18 janvier 1978, affaire *Irlande c. Royaume-Uni*, Requête n. 5310/71.

¹⁵ Arrêt cité, point 212.

¹⁶ Arrêt de la Cour rendu dans l'affaire *A. et autres c. Royaume-Uni*, cité.

¹⁷ Concernant la relevance de cette affaire par rapport à la tendance de la Cour de se servir de sources externes, de droit international, pour l'interprétation des normes de la Convention, V. K. Gavrysh, *Lo stato di emergenza e la dottrina del vacuum nella prassi della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2019, p. 79. Selon l'Auteur, la Cour «ha richiamato le risoluzioni del Consiglio di sicurezza per includere nella nozione di minaccia per la vita della nazione anche il terrorismo di matrice internazionale. Inoltre, numerose fonti esogene — compresi gli atti di soft law — sono state menzionate al fine di valutare la proporzionalità delle misure emergenziali, ad eccezione delle norme di origine umanitaria, stante la scarsità della prassi relativa alle situazioni di occupazione militare, che rappresentano i casi più ricorrenti di conflitto armato negli ultimi decenni». Cette aptitude peut être utile à éviter la fragmentation du droit et promouvoir son évolution. V. aussi, sur ce thème, M. Forowicz, *The Reception of International Law in the European Court of Human Rights*, Oxford, 2010, p. 6, cite dans le même article.

¹⁸ Ces droits s'opposent aux droits garantis dans la première partie de la Convention et qui, aussi par leur nature, n'admettent ni dérogations ni limitations à la protection envisagée. L'article 15, paragraphe 2, de la

balancement entre leur protection et l'existence d'intérêts qui concernent la collectivité, ceux-ci étant considérés, par ce fait, comme "dominants": ces intérêts peuvent, notamment, concerner la protection de la sécurité nationale, de la sûreté publique, du bien-être économique du pays, de la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales (article 8), de «l'ordre public, de la santé ou de la morale publiques, ou à la protection des droits et libertés d'autrui» (articles 8, 9 et 11); «à l'intégrité territoriale ou à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention du crime [...] à la protection de la réputation ou des droits d'autrui» (articles 10 et 11).

En reconnaissant la possibilité de limiter la protection pour certains droits, la Convention permet, à des conditions fixées, une ingérence de l'État: cette ingérence devant clairement être imputable à l'État, doit être prévue par la loi, doit poursuivre un but légitime et doit être, par rapport aux dits intérêts, "nécessaire dans un société démocratique" (point A). Un différent type d'ingérence est admise à l'article 2 de la Convention, les États pouvant agir à protection du droit à la vie et pouvant aussi recourir à la force meurtrière quand cela est rendu «absolument nécessaire» (point B).

A. La légitimité de l'ingérence étatique dans une société démocratique

La condition de la nécessité que l'ingérence doit remplir pour qu'elle soit mise en œuvre de manière légitime par l'État a été expliquée par la Cour par rapport aux droits et aux libertés de temps à autre limités à travers la mise en balance des «intérêts en jeu»¹⁹, qui doit aussi tenir en compte la relevance au niveau international et la gravité des menaces considérées.

Par rapport à la lutte contre le terrorisme – sujet celui-ci qui nous intéresse à présent –, un premier exemple d'ingérence qui peut être mise œuvre par l'État a pour effet la limitation du droit à la liberté d'expression protégée à l'article 10 de la Convention.

Dans l'affaire *Mehdi Tanrikulu c. Turquie*²⁰ le requérant, propriétaire et éditeur d'une maison d'édition, avait été condamné à l'issue d'une procédure pénale pour être responsable de propagande en faveur d'une organisation terroriste en raison du contenu d'un livre publié par sa maison d'édition qui contenait des phrases pouvant être interprétées comme justifiant les actions et les méthodes violentes de PKK qui, comme souligné par la Cour à plusieurs reprises, avait été reconnu comme étant un phénomène de terrorisme ayant une portée transnationale -tout comme celui de l'I.R.A..

Dans cette affaire, ayant estimé que, dans le cas d'espèce, l'ingérence était prévue par la loi et poursuivait un but légitime au sens de l'article 10, paragraphe 2 de la

Convention, expressément prévoit que «la disposition précédente n'autorise aucune dérogation à l'article 2, sauf pour le cas de décès résultant d'actes licites de guerre, et aux articles 3, 4 (paragraphe 1) et 7». Il s'agit, notamment, du droit à la vie (article 2), de l'interdiction des mauvais traitements (article 3), l'interdiction de l'esclavage et de la servitude (article 4), la non-rétroactivité de la loi pénale (article 7). Un droit qui peut être aussi interprété comme faisant partie de cette catégorie est l'interdiction de toute discrimination, qui est garanti par l'article 14 de la Convention et par l'art. 1^{er} du Protocol n. 12 à la même Convention.

¹⁹ Guide sur la jurisprudence en matière de terrorisme cité, p. 8.

²⁰ Arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme du 5.5.2020, affaire *Mehdi Tanrikulu c. Turquie*, Requête n. 9735/12.

Convention, la Cour a affirmé que, par rapport à la nécessité de l'ingérence, la Convention n'admet pas de restrictions à la liberté d'expression dans le domaine du discours politique ou des questions d'intérêt général, devant considérer que «lorsque de telles opinions n'incitent pas à la violence – autrement dit, lorsqu'elles ne préconisent pas le recours à des procédés violents ou à une vengeance sanglante, qu'elles ne justifient pas la commission d'actes terroristes en vue de la réalisation des objectifs de leurs partisans, et qu'elles ne peuvent être interprétées comme susceptibles d'inciter à la violence par la haine profonde et irrationnelle qu'elles manifesteraient envers des personnes identifiées –, les États contractants ne peuvent restreindre le droit du public à en être informé, même en se prévalant des buts énoncés au paragraphe 2 de l'article 10 de la Convention, à savoir la protection de l'intégrité territoriale, de la sécurité nationale, de la défense de l'ordre ou de la prévention du crime». Selon la Cour, et en vertu de sa propre jurisprudence en matière de liberté d'expression, «dans l'exercice de mise en balance d'intérêts concurrents, les autorités nationales doivent suffisamment tenir compte du droit du public de se voir informer d'une autre manière de considérer une situation conflictuelle, du point de vue de l'une des parties au conflit, aussi désagréable que cela puisse être pour elles».

Au contraire, dans une autre affaire²¹ concernant des cas de programmes de télévision qui faisaient de l'apologie de l'organisation PKK, définie terroriste par plusieurs États, la Cour a considéré que la condamnation décidée par les cours nationales qui avaient retiré la licence de diffusion à la société responsable était bien motivée et que rien n'indiquait que les juges n'avaient pas fondé leur décision sur une appréciation adéquate des faits²².

La Cour EDH a aussi eu occasion de se prononcer sur les ingérences étatiques affectant la liberté d'association des partis politiques, notamment en provoquant leur dissolution, dans les cas où ils sont liés de quelque façon aux organisations terroristes et en soutiennent leurs actions, ou dans les cas où ils incitent à la violence.

La jurisprudence de la Cour européenne est claire par rapport au fait que l'article 11 de la Convention doit être évalué aussi en combinaison avec la protection de la liberté d'expression étant la liberté association fonctionnelle à ce dernier.

Eu égard de l'activité des partis politiques, la Cour a précisé que leur action doit promouvoir l'utilisation de moyens légaux et démocratiques en poursuivant des programmes politiques compatibles avec les principes démocratiques fondamentaux²³.

²¹ Décision de la Cour européenne des droits de l'homme (Deuxième chambre), du 17 avril 2018, *ROJ TV A/S c. Danmark*, Requête n. 24683/14

²² Point 41 de la décision, dont la version anglaise (seule officielle) affirme que: «The Court has not found any elements indicating that the domestic courts did not base their findings on an acceptable assessment of the relevant facts».

²³ Dans l'affaire *Herri Batasuna et Batasuna c. Espagne* (requêtes n. 25803/04 et 25817/04), la Cour a établi que «les statuts et le programme d'un parti politique ne peuvent être pris en compte comme seul critère afin de déterminer ses objectifs et intentions. Il faut comparer le contenu de ce programme avec les actes et prises de position des membres et dirigeants du parti en cause. L'ensemble de ces actes et prises de position, à condition de former un tout révélateur du but et des intentions du parti, peut entrer en ligne de compte dans la procédure de dissolution d'un parti politique».

Pour cette raison, la Cour a énoncé que des partis politiques qui incitent à recourir à la violence ou qui, dans leur programme ou dans leur action, ne respectent pas les principes démocratiques, ne peuvent être exemptés des sanctions, telles que celle de leur dissolution, infligées par les juridictions nationales.

Dans l'affaire *Refah Partisi (Parti de la Prospérité) et autres c. Turquie*²⁴ la Cour a jugé que «l'examen [...] de la question de savoir si la dissolution d'un parti politique pour risque d'atteinte aux principes démocratiques répondait à un 'besoin social impérieux' (voir, par exemple, l'arrêt Parti socialiste et autres précité, p. 1258, § 49) doit se concentrer sur les points suivants: i. s'il existe des indices montrant que le risque d'atteinte à la démocratie, sous réserve d'être établi, est suffisamment et raisonnablement proche ; ii. si les actes et discours des dirigeants et des membres du parti politique pris en considération dans le cadre de l'affaire sont imputables à l'ensemble du parti ; iii. si les actes et les discours imputables au parti politique constituent un tout qui donne une image nette d'un modèle de société conçu et prôné par le parti, et qui serait en contradiction avec la conception d'une 'société démocratique'», en tenant aussi en compte le moment historique dans lequel la dissolution est intervenue²⁵.

En outre, l'État est censé d'intervenir, avant qu'un parti politique puisse mettre en œuvre un projet politique incompatible avec les normes de la Convention et de la démocratie, s'il y a un danger établi par les juridictions nationales, étant cette intervention compatible avec l'article 1 de la Convention qui prévoit d'obligations positives de l'État pour qu'ils soient respectés les droits et les libertés des personnes relevant de leur juridiction, ces obligations ne se limitant pas «aux éventuelles atteintes pouvant résulter d'actions ou d'omissions imputables à des agents de l'État ou survenues dans des établissements publics, mais [visant] aussi des atteintes imputables à des personnes privées dans le cadre de structures qui ne relèvent pas de la gestion de l'État. »

B. La protection de la part des États dans le contexte du droit à la vie

Contrairement aux conditions que nous venons d'examiner par rapport à la légitime de l'ingérence de l'État finalisée à la lutte contre le terrorisme, il vaut bien la peine de dédier une mention particulière à la relation entre terrorisme et article 2 de la Convention, comme interprété par la Cour.

Le droit à la vie, quelle que soit la norme qui le protège, est universellement considéré comme le droit suprême, c'est-à-dire le droit sans lequel la protection des autres droits perd de sens et il est bien sûr compris dans la catégorie des droits inconditionnels²⁶.

Toutefois, la disposition de l'article 2, paragraphe 2, de la Convention prévoit des cas exceptionnels dans lesquelles l'État peut porter atteinte au droit à la vie: ceux-ci concernent, notamment, les cas où la mort est la conséquence d'un «recours à la force

²⁴ Arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme du 13 février 2003, affaire *Refah Partisi (Parti de la Prospérité) et autres c. Turquie*, Requêtes n. 41340/98, 41342/98, 41343/98 et 41344/98.

²⁵ Points 104 et 105.

²⁶ V. J.F. Renucci, *Droit européen des droits de l'Homme. Droits et libertés fondamentaux garantis par la CEDH*, 6^{ème} édition, Paris, 2015.

rendu absolument nécessaire: a) pour assurer la défense de toute personne contre la violence illégale; b) pour effectuer une arrestation régulière ou pour empêcher l'évasion d'une personne régulièrement détenue; c) pour réprimer, conformément à la loi, une émeute ou une insurrection»²⁷.

Dans l'affaire *McCann et autres c. Royaume Uni*²⁸, la Cour a interprété les exceptions visées au paragraphe 2 cité, en affirmant qu'elles «montrent que l'article 2 (art. 2-2) vise certes les cas où la mort a été infligée intentionnellement, mais que ce n'est pas son unique objet. Comme le souligne la Commission, le texte de l'article 2 (art. 2), pris dans son ensemble, démontre que le paragraphe 2 (art. 2-2) ne définit pas avant tout les situations dans lesquelles il est permis d'infliger intentionnellement la mort, mais décrit celles où il est possible d'avoir "recours à la force", ce qui peut conduire à donner la mort de façon involontaire»²⁹.

En outre, le libellé même de la disposition citée suggère que cette limitation à la protection inconditionnelle du droit à la vie doit être interprétée de façon plus stricte que celle admise par rapport à l'ingérence «nécessaire dans une société démocratique» prévue aux articles de 8 à 11 de la Convention: dans le contexte de l'article 2, l'expression «absolument nécessaire», relève un critère de nécessité plus étroit.

En vue d'une telle interprétation, «reconnaissant l'importance de cette disposition (art. 2) dans une société démocratique, la Cour doit se former une opinion en examinant de façon extrêmement attentive les cas où l'on inflige la mort, notamment lorsque l'on fait un usage délibéré de la force meurtrière, et prendre en considération non seulement les actes des agents de l'État ayant eu recours à la force mais également l'ensemble des circonstances de l'affaire, notamment la préparation et le contrôle des actes en question»³⁰.

De ce fait, l'évaluation que la Cour opère doit, notamment, considérer les circonstances de fait des événements et, puis, vérifier la conviction des agents de manière subjective, afin d'affirmer s'ils croyaient honnêtement et sincèrement qu'il était nécessaire de recourir à la force.

Dans l'affaire *Armani Da Silva c. Royaume Uni*³¹, la Cour a rappelé sa propre précédente jurisprudence, en appliquant le principe selon lequel «le recours à la force par des agents de l'État pour atteindre l'un des objectifs énoncés au paragraphe 2 de l'article 2 de la Convention peut se justifier au regard de cette disposition lorsqu'il se fonde sur une conviction honnête considérée, pour de bonnes raisons, comme valable à l'époque des événements mais qui se révèle ensuite erronée». Une différente opinion créerait pour l'État et à ses agents «une charge irréaliste qui risquerait de s'exercer aux dépens de leur vie et de celle d'autrui».

²⁷ Article 2, paragraphe 2, de la Convention européenne des droits de l'homme.

²⁸ Arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme, Grande Chambre, du 27 septembre 1995, affaire *McCann et autres c. Royaume-Uni*, Requête n. 18984/91.

²⁹ Ibid. point 148.

³⁰ Arrêt rendu dans l'affaire *McCann et autres c. Royaume-Uni*, cité, point 150.

³¹ Arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme, Grande Chambre, du 30 mars 2016, affaire *Armani Da Silva c. Royaume-Uni*, Requête n. 5878/08.

Les difficultés pour les États en relation à l'article 2, paragraphe 2, ont été aussi reconnues par la Cour par rapport aux obligations de protection positive de prendre préventivement des mesures d'ordre pratique pour protéger l'individu dont la vie est menacée par les agissements criminels d'autrui, prévue au paragraphe premier de l'article 2 et qui, par rapport au sujet que nous intéressent, concernent les mesures à adopter avant qu'un acte terroriste soit mis en œuvre.

À cet égard, l'interprétation donnée par la Cour à l'article 2 de la Convention inclut non seulement l'obligation négative mais aussi une positive: notamment, dans la récente affaire *Ribcheva et autres c. Bulgarie*³², la Cour a jugé que la première phrase de l'article 2, paragraphe 1, de la Convention impose aux États non seulement de ne pas prendre volontairement la vie, mais aussi de prendre des mesures appropriées pour protéger la vie des personnes relevant de leur juridiction.

Ces obligations incluent, selon les juges européens, un «devoir primordial d'assurer le droit à la vie en mettant en place une législation pénale concrète dissuadant de commettre des atteintes contre la personne et s'appuyant sur un mécanisme d'application conçu pour en prévenir, réprimer et sanctionner les violations»³³.

Toutefois, cette obligation ne doit pas arriver à « imposer aux autorités un fardeau insupportable ou excessif. Dès lors, toute menace présumée contre la vie n'oblige pas les autorités, au regard de la Convention, à prendre des mesures concrètes pour en prévenir la réalisation»³⁴.

Conclusions

La jurisprudence examinée et citée dans le guide thématique en matière de terrorisme révèle l'attention particulière que la Cour européenne des droits de l'homme consacre au phénomène du terrorisme en relation au balancement des exigences de protection des personnes par rapport aux risques qui découlent de ce dernier et la protection de l'ordre public européen dont la Convention est expression³⁵.

Ce que nous pouvons déduire de la position adoptée par la Cour en matière de lutte au terrorisme, relevant celui-ci tant au niveau interne qu'au niveau international, est qu'elle reconnaît aux États parties un certain pouvoir discrétionnaire – dont l'ampleur dépend des droits protégés dans l'espèce – dans l'évaluation des situations de fait et des risques réels en tendant, donc, à présumer que l'État respecte les exigences de la Convention, tout en exerçant, néanmoins un contrôle de proportionnalité sur les moyens employés par l'État concerné.

Avril 2021

³² Arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme du 30 mars 2021, affaire *Ribcheva et autres c. Bulgarie*, (Requêtes n. 37801/16 et 2 autres).

³³ V. aussi arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme, du 28 octobre 1998, affaire *Osman c. Royaume-Uni* (87/1997/871/1083), point 115.

³⁴ Point 116.

³⁵ Arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme du 30 juin 2005, affaire *Bosphorus Hava Yollari Turizm Ve Ticaret Anonim Şirketi c. Irlande*, Requête n. 45036/98.



La Risoluzione del Parlamento europeo sui diritti LGBTIQ e la sua rilevanza a livello internazionale

Francesco Gaudiosi

Dottorando di ricerca in Diritto internazionale, Università degli Studi della Campania Luigi Vanvitelli

1. L'adozione della Risoluzione 2021/2557 del Parlamento europeo. – Il Parlamento europeo, in data 11 marzo 2021, ha approvato in seduta plenaria la [Risoluzione 2021/2557](#) (RSP) dichiarando il territorio dell'Unione europea come "*LGBTIQ Freedom Zone*". Il principale oggetto del testo è il riconoscimento, nei confronti delle persone LGBTIQ, di godere ovunque sul territorio dell'Unione «della libertà di vivere e mostrare pubblicamente il loro orientamento sessuale e la loro identità di genere senza timore di intolleranza, discriminazione o persecuzione», affermando inoltre che «le autorità a tutti i livelli di governance in tutta l'UE dovrebbero proteggere e promuovere diritti di tutti, comprese le persone LGBTIQ»¹. Il documento, approvato con 492 voti a favore, 141 contrari e 46 astensioni, intende contrastare l'attività di alcuni Stati membri che, negli ultimi anni, avevano messo in atto politiche sociali particolarmente discriminatorie nei confronti delle persone LGBTIQ sul proprio territorio.

Ciò ha riguardato, in particolare misura, Stati membri dell'Unione quali l'Ungheria e la Polonia. Proprio con riferimento a quest'ultima, in una serie di contee e comuni polacchi, a partire da marzo 2019, sono state adottate risoluzioni che si dichiaravano libere da "un'ideologia" LGBTIQ. Emerge con chiarezza una netta condanna nei confronti di detta comunità di individui, nonché l'invito all'astensione dei governi locali polacchi nell'incoraggiamento ad atteggiamenti di tolleranza verso la comunità LGBTIQ, invitando tutti gli attori locali al ritiro di qualsiasi forma di assistenza finanziaria o di sussidi economici alle organizzazioni non governative locali che intendevano avviare campagne di non discriminazione e di uguaglianza a favore della comunità LGBTIQ. Invero, sempre con riguardo al territorio polacco, è possibile rilevare il [crescente numero di discriminazioni e attacchi](#), per larga parte riconducibili anche ad autorità pubbliche, politici nazionali e media filogovernativi, che hanno messo in atto una serie di misure ostative ad alcune manifestazioni LGBTIQ sul territorio, conducendo all'arresto di numerosi attivisti contrari al Governo di Varsavia.

Per quanto concerne invece l'azione discriminatoria posta in essere dall'Ungheria, è possibile constatare l'adozione di alcune decisioni, a livello di amministrazioni locali, particolarmente lesive dei diritti umani nei confronti di questi individui: nel novembre 2020, la città ungherese di Nagykáta adottava una [risoluzione](#) che vieta la "diffusione e promozione della propaganda LGBTIQ". Nel dicembre 2020 il Parlamento di Budapest ha adottato emendamenti costituzionali ulteriormente discriminatori verso persone LGBTIQ: in primo luogo, il nuovo testo costituzionale non tiene conto dell'esistenza di persone transgender, con conseguenti limitazioni sul diritto alla vita familiare; in secondo luogo, il

¹ Risoluzione del Parlamento europeo sulla proclamazione dell'Unione europea come zona di libertà per le persone LGBTIQ, lett. AA.

testo vieta l'adozione di bambini da parte di coppie dello stesso sesso, influenzando tale disposizione anche sull'adozione nel caso di famiglie monoparentali.

Non da ultimo, va ricordato che sia la Corte EDU che la CGUE si sono pronunciate sul tema in relazione alla violazione di diritti umani da parte dello Stato ungherese. Nel caso [OM c. Ungheria](#) del 2015, la Corte di Strasburgo ha dichiarato l'Ungheria responsabile di detenzione arbitraria e ingiustificata di un richiedente asilo iraniano costretto a fuggire dal proprio Paese di origine a causa delle persecuzioni nei confronti delle persone omosessuali. In tali circostanze, l'Ufficio per l'immigrazione e la nazionalità istituì misure provvisorie di detenzione verso il richiedente asilo per circa due mesi senza giustificato motivo. Per quanto concerne invece la Corte di Lussemburgo, con la sentenza resa nella causa [C-473/16](#) essa ha ritenuto responsabile lo Stato ungherese per detenzione arbitraria di un richiedente asilo nigeriano, avendo altresì la Corte condannato la successiva imposizione da parte del Governo ungherese al soggetto di “[test psicologici](#)” per determinare il proprio orientamento sessuale, poiché ciò interferiva indebitamente con la sua vita privata, sulla base dell'art. 4 della Direttiva 2011/95, letta alla luce dell'art. 7 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea².

2. Il contenuto della Risoluzione. – Sulla base dei recenti atti discriminatori appena considerati nei confronti degli individui LGBTIQ in Polonia e Ungheria e al fine di contrastare l'eventuale aumento di nuovi fenomeni di questo tipo anche in altri paesi dell'Unione, il Parlamento europeo ha adottato la Risoluzione 2021/2557 con cui si qualifica il territorio dell'Unione quale “zona di libertà LGBTIQ”³.

Nella Risoluzione in esame, è interessante constatare la diretta riconducibilità della tutela dei diritti LGBTIQ nell'alveo dello spazio di protezione e promozione dei diritti umani all'interno dell'Unione⁴. La sua lett. B afferma l'impegno collettivo dell'Unione nel ruolo di tutela dei diritti all'equo trattamento e di non discriminazione quali principi fondamentali dell'ordinamento unionale, comportando precisi obblighi in capo agli Stati membri di conformarsi agli standard di tutela prefissati sia dai Trattati europei che internazionali in materia di diritti umani. Nelle due lettere successive (C-D) si fa poi esplicito riferimento alle discriminazioni poste in essere dal Governo ungherese e da quello polacco, mediante l'emanazione di risoluzioni, emendamenti costituzionali o regolamenti municipali che, in misura diretta o indiretta, presentano una chiara matrice discriminatoria nei confronti degli individui LGBTIQ. Questo è avvenuto in particolar modo mediante l'adozione di “Carte regionali dei diritti della famiglia”, che omettono intenzionalmente la qualificazione giuridica dei nuclei familiari LGBTIQ, oppure utilizzano una definizione eccessivamente ristretta di famiglia, al punto di discriminare «tutte le altre forme di famiglia, in particolare le famiglie monoparentali, quelle di coppie dello stesso sesso e quelle arcobaleno»⁵.

Nella lett. E della Risoluzione il Parlamento menziona l'azione intrapresa da alcuni Stati terzi e dalle stesse istituzioni europee in risposta alle politiche discriminatorie di

² L'art. 7 della Carta (*Rispetto della vita privata e della vita familiare*) cita testualmente: «Ogni persona ha diritto al rispetto della propria vita privata e familiare, del proprio domicilio e delle proprie comunicazioni».

³ Risoluzione del Parlamento europeo sulla proclamazione dell'Unione europea come zona di libertà per le persone LGBTIQ, pt. 1.

⁴ *Ivi*, lett. A.

⁵ *Ivi*, lett. C.

Ungheria e Polonia contro gli individui LGBTIQ: per quanto concerne Stati terzi, nel caso della Norvegia, questa ha deciso di revocare la concessione di fondi alle regioni, ai distretti e ai comuni polacchi che avevano approvato risoluzioni in cui si dichiaravano liberi dalla cosiddetta “ideologia LGBTIQ” o avevano adottato le summenzionate “Carte regionali dei diritti della famiglia”. La Commissione europea ha invece respinto, nel luglio 2020, le domande di finanziamenti UE presentate da città polacche per [programmi di gemellaggio](#) che avevano adottato “free zones” da soggetti LGBTIQ o risoluzioni sui diritti della famiglia, stabilendo che tutti i fondi dell’UE gestiti ai sensi dei regolamenti sulle disposizioni comuni 2021-2027 devono rispettare il principio di non discriminazione e i diritti fondamentali sanciti dal TUE, anche in relazione all’orientamento sessuale, e che, in veste di datori di lavoro, i comuni devono rispettare la Direttiva 2000/78/CE del Consiglio⁶, che vieta discriminazioni e molestie sul posto di lavoro in ragione dell’orientamento sessuale, come da sentenza nella causa C-507/18⁷. Inoltre, come riportato dalla lett. F, la stessa Commissione aveva già ricevuto nel settembre 2015 una [lettera di reclamo formale](#) da parte di tre ONG ungheresi che evidenziavano la natura discriminatoria sia delle “Carte regionali dei diritti della famiglia” che delle risoluzioni che dichiarano regioni, distretti e comuni liberi dalla c.d. “ideologia LGBTIQ”. In tale lettera si considerava come questi atti violassero non solo la summenzionata [direttiva 2000/78/CE](#) del Consiglio, ma anche gli artt. 15 e 21 della Carta dei diritti fondamentali dell’UE, rispettivamente sulla libertà professionale e il diritto al lavoro e sulla non discriminazione⁸. Di fronte ad una mancata risposta della Commissione alla lettera di reclamo delle tre ONG, il Parlamento invita la Commissione a riconoscere formalmente una violazione del diritto UE *ex art. 7 TUE*⁹, che prevede la constatazione sull’esistenza di un evidente rischio di violazione grave da parte di uno Stato membro dei valori di cui all’art. 2 del Trattato, con la facoltà del Consiglio di audire lo Stato membro e di rivolgergli delle raccomandazioni al termine della procedura.

Cionondimeno, alla lett. R della Risoluzione si rileva la portata su vasta scala di fenomeni discriminatori nei confronti degli individui LGBTIQ, non solo per quanto concerne il territorio polacco e ungherese, ma anche con riferimento all’intero territorio europeo. Si considera infatti che numerosi Stati membri dell’Unione «non dispongono di leggi specifiche in materia di non discriminazione che rispettino quantomeno le norme minime dell’UE che proteggono le persone dalla discriminazione, dall’incitamento all’odio e dalla violenza basata sull’orientamento sessuale, e che tutelino l’identità di genere, l’espressione di genere e le caratteristiche sessuali», considerando inoltre che buona parte degli Stati membri non ha adottato «alcuna misura per porre rimedio a tale lacuna giuridica; che la direttiva orizzontale sulla non discriminazione¹⁰, che

⁶ Direttiva 2000/78/CE del Consiglio, del 27 novembre 2000, che stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro.

⁷ Sentenza del 23 aprile 2020, causa C-507/18, *NH c. Associazione Avvocatura per i diritti LGBTI*, EU:C:2020:289.

⁸ Risoluzione del Parlamento europeo sulla proclamazione dell’Unione europea come zona di libertà per le persone LGBTIQ, lett. F.

⁹ *Ivi*, lett. N.

¹⁰ Nel 2008, la Commissione europea ha presentato una proposta di direttiva del Consiglio sull’attuazione del principio della parità di trattamento al di fuori del mercato del lavoro, indipendentemente da età, disabilità, orientamento sessuale o credo religioso, che mira a estendere la protezione contro la discriminazione attraverso un approccio orizzontale. Tuttavia, poiché l’unanimità non è stata ancora raggiunta in seno al Consiglio, da allora il progetto è

potrebbe parzialmente colmare questa lacuna in materia di protezione al di là dell'impegno, è bloccata in Consiglio da dieci anni» ed infine «che l'attuazione di misure giuridiche contro la discriminazione, laddove presenti, è ancora inadeguata in molti Stati membri»¹¹. Non da ultimo, si considera che la Commissione intende estendere l'elenco degli "EU Crimes" di cui all'art. 83, par. 1, TFUE¹², ai reati generati dall'odio e all'incitamento all'odio, anche quando sono mirati alle persone LGBTIQ¹³.

Alla lett. K della Risoluzione si considera l'attività del Parlamento europeo coerentemente con quanto già svolto nell'ottobre 2020, in cui l'istituzione, mediante una [lettera](#) firmata da sessanta eurodeputati e indirizzata a tre Commissarie europee (Věra Jourová, Helena Dalli e Stella Kyriakides, rispettivamente Commissarie per i valori e la trasparenza, per l'uguaglianza e per la sicurezza alla salute) incoraggiava gli Stati membri a configurare come reato le pratiche della c.d. "terapia di conversione", segnalando anche l'abuso di farmaci, psicoterapia e rituali di purificazione legati a questa pratica, normativamente vietata sul territorio dell'Unione soltanto da Germania e Malta¹⁴.

Gli elementi più innovativi della Risoluzione in esame sono probabilmente rappresentati dalle lett. L-M, ove si ritiene come il collettivo disimpegno degli Stati membri a

rimasto bloccato. Il 16 aprile 2019 la Commissione ha approvato una comunicazione (COM(2019) 186 fin.) che evidenzia le lacune nella protezione di questi individui e propone nuove modalità per facilitare il processo decisionale nel settore della non discriminazione attraverso il ricorso al voto a maggioranza qualificata rafforzata e la procedura legislativa ordinaria. L'attuale Presidente della Commissione, Ursula von der Leyen, ha affermato l'importanza dell'uguaglianza nei suoi orientamenti politici e si è impegnata a proporre una nuova legislazione contro la discriminazione.

¹¹ Risoluzione del Parlamento europeo sulla proclamazione dell'Unione europea come zona di libertà per le persone LGBTIQ, lett. R.

¹² Art. 83, par. 1, TFUE: «1. Il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando mediante direttive secondo la procedura legislativa ordinaria, possono stabilire norme minime relative alla definizione dei reati e delle sanzioni in sfere di criminalità particolarmente grave che presentano una dimensione transnazionale derivante dal carattere o dalle implicazioni di tali reati o da una particolare necessità di combatterli su basi comuni. Dette sfere di criminalità sono le seguenti: terrorismo, tratta degli esseri umani e sfruttamento sessuale delle donne e dei minori, traffico illecito di stupefacenti, traffico illecito di armi, riciclaggio di denaro, corruzione, contraffazione di mezzi di pagamento, criminalità informatica e criminalità organizzata. In funzione dell'evoluzione della criminalità, il Consiglio può adottare una decisione che individua altre sfere di criminalità che rispondono ai criteri di cui al presente paragrafo. Esso delibera all'unanimità previa approvazione del Parlamento europeo».

¹³ A tal proposito, è possibile menzionare le lett. U-V-W della Risoluzione che considerano, rispettivamente, i casi ungherese, lettone e rumeno. Come si è già precedentemente osservato, l'Ungheria ha gravemente ostacolato i diritti fondamentali delle persone LGBTIQ (lett. U) mediante l'adozione dell'art. 33 del progetto di legge *omnibus* T/9934, vietando di fatto il riconoscimento giuridico del genere per le persone transgender e intersessuali in Ungheria, esponendole a discriminazioni e violando il loro diritto alla vita privata. Il caso lettone concerne invece l'esame da parte del Parlamento nazionale dell'emendamento costituzionale volto a limitare l'estensione del concetto di famiglia (lett. V), come indicato in una sentenza della Corte costituzionale in cui quest'ultima ha riconosciuto l'applicazione del diritto del lavoro a diversi modelli di famiglia e ha obbligato il legislatore a garantire sostegno e protezione alle coppie dello stesso sesso. Infine, il Senato rumeno ha adottato nel giugno 2020 un progetto di legge volto a vietare le attività mirate ad affrontare la teoria dell'identità di genere nei contesti didattici (lett. W), con conseguente controllo di legittimità costituzionale da parte della Corte costituzionale che ha dichiarato nel dicembre 2020 che la legge era incompatibile con la Costituzione rumena.

¹⁴ Si veda anche la Relazione dell'Esperto indipendente delle Nazioni Unite sulla protezione contro la violenza e la discriminazione basate sull'orientamento sessuale e sull'identità di genere del maggio 2020, [Report A/75/258](#). Dal punto di vista internazionale, la Relazione sostiene che la c.d. "terapia di riconversione" è ancora attuata in 69 Stati della Comunità internazionale. Inoltre, dalla lettura del documento in esame, si considera che a causa dell'evento pandemico degli ultimi due anni siano significativamente aumentati atti discriminatori nei confronti degli individui LGBT+ o che numerosi governi abbiano utilizzato le motivazioni di emergenza sanitaria per giustificare il rinvio delle discussioni parlamentari su eventuali nuove norme a tutela di detti soggetti.

considerare un approccio di tutela dei diritti fondamentali dell'Unione, anche con riguardo alle persone LGBTIQ, abbia una ricaduta sullo stesso stato della democrazia, dei diritti fondamentali e della c.d. *rule of law* dell'ordinamento unionale. Infatti, si evidenzia come il deterioramento dei meccanismi democratici su cui si basa, *ex art. 2*, il funzionamento stesso del sistema giuridico dell'UE, lede in misura direttamente proporzionale gli stessi principi fondamentali che l'Unione si promette di tutelare sul territorio europeo. Un esempio pratico di tale pericolosa involuzione è rappresentato dal caso polacco, che ha sollevato serie preoccupazioni sull'indipendenza della magistratura al punto tale da avviare, per il tramite della Commissione europea, una [procedura di infrazione](#) volta a proteggere i giudici polacchi dal controllo politico. Tale circostanza ha avuto evidenti ripercussioni anche per quanto concerne lo spazio di tutela e di protezione dei diritti fondamentali, giacché il potere giudiziario non ha potuto interpretare in misura estensiva disposizioni in materia di diritti umani che venivano osteggiate dal Governo centrale.

Il Parlamento considera, alla lett. M della Risoluzione, «che esiste una minaccia sistematica ai valori dell'articolo 2 TUE e che ciò costituisce un chiaro rischio di grave violazione dello stesso; che le audizioni con le autorità polacche organizzate dal Consiglio a norma dell'articolo 7, paragrafo 1, TUE, in risposta alle minacce ai valori comuni europei in Polonia non hanno prodotto risultati», ponendo enfasi sul fatto che «la situazione dello Stato di diritto e dei diritti fondamentali in Polonia non solo non è stata affrontata, ma è anche gravemente peggiorata dall'avvio della procedura, insieme alla situazione dei diritti fondamentali, segnatamente quelli delle persone LGBTIQ e delle donne; e che il Consiglio dovrebbe garantire che le audizioni organizzate a norma dell'articolo 7, paragrafo 1, TUE, tengano conto dei nuovi sviluppi e valutino i rischi di violazione dei diritti fondamentali». Questa constatazione è particolarmente rilevante: la stretta correlazione tra stato di diritto e diritti fondamentali, che trova la sua più evidente espressione nell'art. 2 TUE, sembra considerare una dimensione di bilanciamento simmetrico tra i due elementi in cui, al peggioramento di una delle due condizioni sul territorio dell'UE, segue in misura evidente una ripercussione anche sul secondo elemento. È quindi possibile constatare come negli Stati membri dell'Unione più sottoposti ad un potere politico che mette in discussione il rispetto dello stato di diritto e dei corretti meccanismi democratici, ciò possa avere evidenti distorsioni giuridiche circa la dimensione di tutela dei diritti fondamentali, nonché della loro progressiva espansione sul territorio dell'Unione.

3. La mancanza di un quadro giuridico internazionale a supporto dell'operato dell'Unione in materia. – Il quadro europeo sin qui analizzato sembra di particolare rilevanza se commisurato al dato di una sempre più crescente attenzione delle istituzioni europee sul dibattito circa la tutela dei diritti fondamentali sul territorio dell'Unione, nonché sul legame tra questi ultimi ed il rispetto della *rule of law*. Tuttavia, il sistema di tutela dei diritti fondamentali, con particolare riferimento alla portata estensiva di "nuovi diritti", come nel caso degli individui LGBTIQ, trova un limite sostanziale dettato dall'assenza di norme internazionali universalmente riconosciute sul tema che definiscano con chiarezza gli obblighi giuridici internazionali da cui il diritto dell'Unione possa attingere, per poi applicarli in una prospettiva regionale.

Allo stato attuale non è possibile rinvenire una convenzione internazionale che tenga conto, in una dimensione onnicomprensiva, dei diritti LGBTIQ a livello universale: la tutela di questi soggetti viene infatti garantita unicamente da singole legislazioni nazionali, nonché dalle pronunce giurisprudenziali interne, definendo un [quadro internazionale](#) sul tema tanto diversificato quanto evidentemente frammentato. In un caso del 1994, il Comitato per i diritti umani delle Nazioni Unite in [Toonen c. Australia](#) affermava il diritto alla *privacy* per gli adulti consenzienti dello stesso sesso ex artt. 17 e 26 del Patto internazionale sui diritti civili e politici, dedicati rispettivamente al diritto alla *privacy* e alla non discriminazione. Nel 1998 i tribunali sudafricani [hanno abrogato l'Immorality Act](#) e cinque anni dopo, nel 2003, il caso [Lawrence c. Texas](#) ha visto le restanti leggi sulla sodomia negli Stati Uniti dichiarate incostituzionali. Se da un lato alcuni Paesi hanno significativamente garantito, mediante l'adozione di leggi *ad hoc*, uno spazio di tutela e di protezione della comunità LGBTIQ che ha considerato il riconoscimento di nuovi diritti collettivi per questi individui, dall'altro è opportuno ricordare che a livello internazionale ancora 76 Stati presentano nei propri ordinamenti discriminazioni verso i soggetti LGBTIQ. Tali leggi dispongono, *inter alia*, la minaccia di arresto e sottoposizione a procedimento penale per detti soggetti.

Il principale sforzo della Comunità internazionale non verte quindi sull'elaborazione di nuove convenzioni internazionali sul delicato tema dell'estensione di "nuovi diritti" agli individui LGBTIQ (come ad esempio il riconoscimento delle unioni coniugali, la possibilità di adozione o il diritto alla procreazione assistita etc.), quanto piuttosto quello di far rientrare nel più generale diritto alla non discriminazione, già riconosciuto dalla Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo del 1948 (art. 7), anche a tali soggetti. Infatti, la garanzia di uguaglianza e non discriminazione fornita dal diritto internazionale sui diritti umani trova applicazione nei confronti di tutti gli individui, «indipendentemente dal sesso, dall'orientamento sessuale e dall'identità di genere o altro status»¹⁵. Pertanto, nessuna deroga o eccezione, stante il carattere universalistico del principio di non discriminazione, giustificerebbe una limitazione o, ancor peggio, una disapplicazione di tale principio sulla base dell'orientamento sessuale e dell'identità di genere.

Inoltre, numerosi organismi istituiti dai trattati internazionali delle Nazioni Unite in materia di diritti umani hanno confermato che l'orientamento sessuale e l'identità di genere sono inclusi tra i motivi di discriminazione vietati dal diritto internazionale dei diritti umani. Questa posizione è stata ripetutamente confermata nelle decisioni e negli orientamenti generali emanati da diversi organi, come il [Comitato dei diritti umani delle Nazioni Unite](#), il [Comitato sui diritti economici, sociali e culturali](#), che ha concesso nel 2015 lo *status* di membro consultivo all'ILGA (International Lesbian, Gay, Bisexual, Trans and Intersex Association (ILGA)), il [Comitato sui diritti dell'infanzia](#), che nel febbraio 2021 ha rilasciato la sua decisione sui diritti di un bambino di una famiglia LGBT, in cui una delle due madri era richiedente asilo, o ancora il [Comitato contro la tortura](#) e il [Comitato per l'eliminazione della discriminazione contro le donne](#).

3. Alcune considerazioni conclusive sulla rilevanza della Risoluzione nel contesto europeo. – Come è possibile immaginare, l'impianto giuridico internazionale presenta ricadute anche sul profilo dell'Unione europea, giacché si rileva l'incapacità dell'UE di

¹⁵ Dichiarazione universale dei diritti umani, 1948, art. 2.

uniformare gli standard di tutela dei suoi 27 membri nei confronti dei soggetti LGBTIQ. Tuttavia l'obiettivo dell'Unione, attraverso la Risoluzione 2021/2557, non impone agli Stati membri di inserire nei propri ordinamenti nuove disposizioni a tutela delle persone LGBTIQ, quanto piuttosto definire una soglia minima di protezione: la risoluzione in esame non condanna gli Stati inottemperanti ad ampliare le proprie legislazioni nazionali al fine di attribuire nuovi diritti a queste comunità, ma considera come il territorio europeo debba proteggere i diritti umani in tutte le sue prospettive, indipendentemente dalla presenza di nuove norme in materia di diritti umani verso la comunità considerata.

Così come precedentemente visto dal punto di vista dell'ordinamento internazionale, anche con riferimento alla Risoluzione del Parlamento europeo esaminata è opportuno considerare che l'obiettivo è quello di ascrivere nel più generale principio di non discriminazione – principio universalmente condiviso e riconosciuto all'interno degli ordinamenti nazionali quale requisito imprescindibile per un'effettiva tutela dei diritti umani – uno standard di tutela applicabile anche con riguardo alla protezione da qualsiasi forma di discriminazione nei confronti dell'orientamento sessuale o dell'identità di genere sul territorio europeo. L'istituzione di una "*LGBTIQ freedom zone*", dunque, mira a combattere gli atteggiamenti di intolleranza, discriminazione e persecuzione nei confronti degli individui LGBTIQ e a invitare gli Stati membri a non attuare politiche discriminatorie verso questi soggetti.

Non da ultimo, proprio con riferimento agli Stati inottemperanti verso cui si indirizza con maggiore incisività la Risoluzione in esame, pare opportuno considerare che l'Unione, nella figura del Parlamento europeo, sembra mostrarsi sempre più intollerante nei confronti degli Stati membri che già da diversi anni hanno avviato politiche nazionali che mettono in discussione il rispetto della *rule of law* e dei valori democratici all'interno del proprio territorio: in questa circostanza, uno degli elementi innovatori è probabilmente rappresentato dalla constatazione del Parlamento circa l'interdipendenza tra democrazia e diritti umani. Fino ad ora, le istituzioni europee sono spesso state criticate per la mancata capacità di redarguire alcuni Stati europei circa limitazioni o sospensioni temporanee di diritti inalienabili per uno Stato democratico, come nel caso dell'indipendenza della magistratura, del libero svolgimento delle elezioni a tutti i livelli territoriali o della libertà di stampa. La Risoluzione 2021/2557 rappresenta una delle prime circostanze in cui un'istituzione dell'Unione pone in evidenza il processo degenerativo democratico con la progressiva restrizione di diritti umani e una pratica sempre più discriminatoria verso categorie di individui privi di adeguata protezione nell'ambito dell'ordinamento interno.

«A community is democratic only when the humblest and the weakest person can enjoy the highest civil, economic, and social rights that the biggest and most powerful possess», diceva l'attivista americano per i diritti civili Asa Philip Randolph. La Risoluzione del Parlamento europeo sembra provare quanto detto, considerando che lo spazio di tutela di nuovi individui all'interno del territorio europeo non può che favorire un rinnovato slancio nel rafforzamento dei principi democratici, nonché rilanciare un processo di integrazione europea che renda l'Unione l'organizzazione regionale che con maggiore interesse ed efficacia si prodiga nel campo della tutela dei diritti fondamentali a livello universale.

Aprile 2021

Strumenti formali e sostanziali per seguire lo stato di avanzamento della proposta di liberalizzazione dei vaccini, verso la prossima riunione del Consiglio TRIPs

Luca Martelli

Dottorando di ricerca in "Governo dell'Impresa, dell'Amministrazione e della Società nella Dimensione Internazionale", Università degli Studi di Teramo

Il 2 ottobre 2020 l'India e il Sudafrica hanno presentato una comunicazione congiunta al Consiglio TRIPs¹ dal titolo "Waiver from certain provisions of the TRIPS agreement for the prevention, containment and treatment of COVID-19"², avente ad oggetto la richiesta in seno all'Organizzazione mondiale del commercio (OMC) di consentire a tutti i suoi membri di scegliere di non concedere né imporre brevetti e altri strumenti di protezione della proprietà intellettuale relativa ai farmaci COVID-19, ai vaccini, alla diagnostica e ad altre tecnologie ad esso inerenti per tutta la durata della pandemia e fino al raggiungimento dell'immunità globale di gregge.

Da allora, i membri dell'OMC stanno proseguendo le discussioni volte all'accettazione o meno di questa proposta a mezzo delle periodiche riunioni ordinarie del Consiglio TRIPs, quale organo legalmente responsabile all'amministrazione e monitoraggio del funzionamento dell'Accordo TRIPs, ai sensi del suo art. 68. Nell'ultima riunione del Consiglio TRIPs, tenutasi il 30 aprile 2021, è risultata ancora ferma la posizione contraria alla proposta da parte di una serie di membri ad alto reddito, tra cui l'Unione europea. Al contrario, si contano più di cento tra Paesi membri e organizzazioni internazionali favorevoli alla posizione dell'India e del Sud Africa, in particolare Paesi in via di sviluppo, Gruppo africano e Gruppo LDCs³, che ne risultano co-sponsor. Inoltre, merita menzione l'apertura da parte degli Stati Uniti e la posizione favorevole da parte dell'Organizzazione mondiale della sanità (OMS), come dichiarato a più riprese dal suo Direttore generale Tedros Adhanom Ghebreyesus⁴, insieme alla pubblicizzazione di altre loro iniziative come il WHO COVID-19 Technology Access Pool (C-TAP)⁵ e la richiesta di maggiore partecipazione al programma COVAX⁶.

¹ Si tratta dell'Agreement on Trade Related Aspects of Intellectual Property Rights, in italiano Accordo sugli aspetti commerciali dei diritti di proprietà intellettuale. Come è noto, si tratta di un accordo internazionale promosso dall'OMC al fine di fissare lo standard di tutela della proprietà intellettuale.

² Cfr. IP/C/W/669, consultabile su <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=q:/IP/C/W669.pdf&Open=True>.

³ Il gruppo LDCs (Least developed countries) è da intendere come l'insieme dei Paesi meno sviluppati a cui viene concesso un periodo di transizione più esteso per conformarsi alla normativa posta nell'Accordo TRIPs. Per maggiori informazioni si veda https://www.wto.org/english/tratop_e/trips_e/ldc_e.htm.

⁴ Si veda da ultimo l'intervista rilasciata al *The Guardian* il 5 marzo 2021, consultabile al link <https://www.theguardian.com/commentisfree/2021/mar/05/vaccination-covid-vaccines-rich-nations>.

⁵ Il WHO COVID-19 Technology Access Pool (C-TAP) è un'iniziativa dell'OMS volta a raccogliere in un unico luogo tutti gli impegni assunti nell'ambito della Solidarity Call to Action per condividere volontariamente la

Il presente contributo contiene prime riflessioni sulla proposta di deroga avanzata da India e Sud Africa per la prevenzione, il contenimento e il trattamento del COVID-19, al fine di poter seguire con maggiore cognizione di causa gli eventi decisionali dell'OMC, a margine della procedura in atto in seno al Consiglio TRIPs. Esso avrà sessioni dedicate al presente tema nelle prossime riunioni dell'8 e 9 giugno 2021, dopo aver ottenuto da parte del Consiglio generale, il 5 e 6 maggio 2021, il consenso alla prosecuzione delle trattative volte al raggiungimento di una proposta di deroga condivisa ad esso sottoponibile⁷.

Sotto il profilo formale, la proposta consiste in una comunicazione congiunta dell'India e del Sud Africa al Consiglio TRIPs, presentata durante la riunione del 2 ottobre 2020 e contenente un allegato a cui, come accennato, numerosi altri Stati membri ed Organizzazioni internazionali stanno aderendo. Infatti, ai sensi dell'art. 68 dell'Accordo TRIPs, il Consiglio TRIPs opera anche come *forum* per chiarire o interpretare le disposizioni di quell'Accordo. Occasionalmente, i membri sollevano questioni dinanzi a tale Consiglio al fine di condividere informazioni o discutere l'esatta applicazione dell'Accordo TRIPs in un contesto di particolare rilevanza internazionale, pregiudicante la materia della proprietà intellettuale. Nella misura in cui tali questioni comportano differenze tra i membri dell'OMC, l'obiettivo è, ove possibile, risolverle senza la necessità di ricorrere alla risoluzione delle controversie, di competenza del Consiglio generale. Quest'ultimo, infatti, è l'organo decisionale di più alto livello dell'OMC e si riunisce regolarmente a Ginevra per svolgere le funzioni dell'Organizzazione, per conto della Conferenza ministeriale, massima autorità dell'OMC, che si riunisce di regola a cadenza biennale. Quindi, oltre ad agire come Organo di risoluzione delle controversie e come Organo di revisione della politica commerciale, il Consiglio generale opera come Organo decisionale per consenso tra i suoi membri⁸.

Nel caso in esame, la proposta di India e Sud Africa si traduce formalmente proprio nella richiesta al Consiglio TRIPs di «raccomandare urgentemente al Consiglio generale l'adozione del testo della decisione riportata in allegato» alla comunicazione

conoscenza, la proprietà intellettuale e i dati relativi alla tecnologia sanitaria COVID-19. Per maggiori informazioni su tale iniziativa si veda il seguente link <https://www.who.int/initiatives/covid-19-technology-access-pool/what-is-c-tap>.

⁶ COVAX è un programma internazionale volto ad assicurare un accesso equo ai vaccini anti COVID-19. È co-guidato da CEPI, Gavi e OMS, insieme al partner chiave per le consegne UNICEF, e ad esso hanno aderito ad oggi 190 Paesi con l'obiettivo di immunizzare il 20% della popolazione a rischio economico sociale. Per maggiori informazioni su tale iniziativa si veda il seguente link <https://www.who.int/initiatives/act-accelerator/covax>.

⁷ Si precisa che, per la portata e l'urgenza del tema trattato, sia il Consiglio TRIPs che il Consiglio generale dell'OMC stanno dedicando, alla proposta avanzata da India e Sud-Africa, molte sessioni durante le loro riunioni sia che informali. In tal senso, molte riunioni inizialmente fissate come informali, sono divenute in itinere al fine di consentire un avanzamento costruttivo dei lavori. Già durante la riunione del Consiglio TRIPs del 10-11 marzo 2021, il Presidente uscente del Consiglio TRIPs, l'Ambasciatore Xolelwa Mlumbi-Peter (Sud Africa), aveva invitato i membri a cambiare approccio al fine di favorire una discussione orientata al raggiungimento di una soluzione in tempi più stretti. Così, prima delle successive riunioni che erano già state previste per l'8 e 9 giugno, il nuovo Presidente, l'ambasciatore norvegese Dagfinn Sørli, aveva fissato una nuova riunione intermedia per il 30 aprile 2021 volta a raggiungere una posizione condivisa da presentare alle riunioni del Consiglio generale del 5-6 maggio scorso. Il tentativo è, però, risultato vano nonostante i fondamentali passi in avanti nella trattativa e per questo i Paesi co-sponsor hanno chiesto al Presidente del Consiglio TRIPs di considerare la possibilità di fissare una nuova riunione informale nella seconda metà di maggio, per il fondamentale ruolo di raggiungere una "proposta di deroga" condivisa per le prossime sessioni del 8-9 giugno. Quindi è possibile che venga fissata una nuova riunione nelle prossime settimane di maggio. Per siffatta ricostruzione si veda https://www.wto.org/english/news_e/news21_e/gc_05may21_e.htm.

⁸ Per maggiori informazioni inerenti la Conferenza ministeriale e il Consiglio Generale e la loro interazione si veda https://www.wto.org/english/thewto_e/gcounc_e/gcounc_e.htm.

presentata. In altri termini, la stessa è strutturata in modo da proporre in allegato un “progetto di testo di decisione” avente ad oggetto la proposta di deroga da sottoporre al vaglio di approvazione del Consiglio generale. Richiesta, questa, che risulta possibile a fronte dell’art. IX, paragrafi 3 e 4 dell’Accordo di Marrakech, istitutivo dell’OMC, secondo cui, in circostanze eccezionali, è possibile richiedere una deroga a determinati obblighi risultanti dai Trattati dell’OMC, come l’Accordo TRIPs. La condizione, quindi, è la presenza dell’elemento di eccezionalità e la temporaneità della deroga non oltre l’anno. In caso di maggiore arco temporale di applicazione, sarà invece necessario rivedere, annualmente e fino alla sua risoluzione, le condizioni della deroga da parte della Conferenza ministeriale e, in sua vece, dal Consiglio generale.

Sotto un profilo sostanziale, la proposta richiede che venga concessa una deroga ai membri dell’OMC in modo che non debbano attuare, applicare o far rispettare determinati obblighi relativi ai prodotti e alle tecnologie COVID-19 ai sensi delle sezioni 1 (*copyright* e diritti connessi), 4 (disegno industriale), 5 (brevetti) e 7 (protezione dei dati non divulgati in formazioni) della Parte II dell’Accordo TRIPs. In particolare, la proposta chiede che tale deroga continui fino a quando la vaccinazione in atto non sarà diffusa a livello globale e la maggioranza della popolazione mondiale non avrà sviluppato l’immunità attesa.

La posizione dei membri favorevoli alla proposta di deroga si fonda sulla considerazione che un rapido aumento della produzione a livello globale di vaccini risulterebbe una soluzione cruciale per contrastare il problema della disponibilità tempestiva e conveniente degli stessi per tutti i Paesi che ne hanno bisogno. In tal senso, però, esistono diverse norme sulla regolamentazione internazionale dei diritti di proprietà intellettuale, oggetto della proposta di deroga, che ostacolano una fornitura tempestiva dei vaccini a prezzi accessibili a molti Paesi, soprattutto in via di sviluppo. Inoltre, pur se esistono già strumenti di flessibilità all’interno dell’Accordo TRIPs, previsti proprio per agevolare i Paesi in via di sviluppo, per essi tali strumenti risultano di difficile applicazione a causa di difficoltà istituzionali e giuridiche⁹. Infine, manca una norma interna all’Accordo TRIPs che escluda la possibilità ai Paesi aderenti di sottoscrivere ugualmente accordi bilaterali per garantire un maggiore e sicuro approvvigionamento di vaccini.

I membri OMC contrari alla proposta di deroga insistono sulla idoneità degli strumenti di flessibilità già esistenti e previsti nell’Accordo TRIPs, nonché sull’importanza fondamentale che gli strumenti di tutela della proprietà intellettuale avrebbero per incentivare l’innovazione e l’avanzamento della ricerca, in un momento ancora così critico della pandemia. Inoltre, risulterebbe già in atto il programma COVAX in seno all’OMS, quale iniziativa predisposta proprio per garantire, in maniera graduale e strutturata, l’accesso alle vaccinazioni da parte di tutti gli Stati attraverso la negoziazione diretta con le case farmaceutiche da parte della piattaforma, per l’acquisto dei vaccini e loro successiva distribuzione ai Paesi ritenuti idonei, gratuitamente o a prezzi agevolati.

⁹ Per una più approfondita ricostruzione della posizione dei Paesi aderenti alla proposta di deroga si vedano i documenti [IP/C/W/670](#), [IP/C/W/671](#), [IP/C/W/672](#), [IP/C/W/673](#) e [IP/C/W/674](#).

In attesa di valutare, in prossimi contributi, l'evolvere della situazione, ci limitiamo a considerare che, allo stato dei fatti, vi è uno stallo tra due posizioni in seno al Consiglio TRIPs che non consente ancora di raggiungere una visione univoca, in grado di convogliare il dibattito verso la nuova fase di revisione congiunta del testo dell'allegato presentato da India e Sudafrica nell'ottobre 2020. In altri termini, il dibattito ora in atto nelle riunioni del Consiglio TRIPs, nonostante le numerose posizioni favorevoli in continua crescita e l'urgenza insita nella proposta di deroga, è fermo ancora ad una fase di confronto di posizioni che, si auspica, possa sbloccarsi nella prossima riunione dell'8-9 giugno 2021.

Ad oggi, l'unico dato certo è che, secondo le stime dell'OMS, se la situazione pandemica non dovesse regredire, il programma COVAX permetterà agli Stati beneficiari di vaccinare solo il 3% della loro popolazione entro giugno 2021 e il 20% entro la fine dell'anno¹⁰. Invece, nello stesso arco di tempo, i Paesi ad alto reddito riusciranno a raggiungere l'immunità di gregge, quale traguardo che la maggior parte degli Stati beneficiari delle dosi COVAX non raggiungerebbe prima del 2024. Ne discende l'importanza di monitorare e seguire lo stato di avanzamento del dibattito sulla possibilità di intensificare e incrementare la produzione dei vaccini, a mezzo della disapplicazione temporanea di alcune norme dell'Accordo TRIPs che ne disciplinano la proprietà intellettuale a livello internazionale, così incrementando di fatto la produzione su larga scala dei vaccini in tempi molto più rapidi.

Maggio 2021

¹⁰ Per i dati inerenti il programma COVAX si veda <https://www.who.int/initiatives/act-accelerator/covax>.

La travagliata elezione del terzo Procuratore della Corte penale internazionale: riflessioni sul processo di selezione e conseguenze sulla legittimazione dell'istituzione

Luca Poltronieri Rossetti

Assegnista di ricerca in Diritto Internazionale, Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa

1. Il quadro normativo per l'elezione del Procuratore nel sistema della Corte penale internazionale.- La 19^a riunione annuale dell'Assemblea degli Stati Parte (ASP) allo Statuto di Roma della Corte penale internazionale (CPI), svoltasi a cavallo tra il dicembre 2020 e il febbraio 2021¹, aveva tra i propri compiti quello di eleggere sei nuovi giudici della Corte e, per quanto qui interessa, il nuovo Procuratore, in vista della imminente scadenza del mandato di Fatou Bensouda il 15 giugno 2021. Il procedimento volto a individuare possibili candidati per il ruolo di Procuratore e alla sua elezione, a differenza di quanto accaduto nei due precedenti casi (che avevano portato alla nomina di Luis Moreno Ocampo e di Fatou Bensouda), si è rivelato notevolmente più accidentato del previsto ed è stato segnato dall'impossibilità di giungere alla nomina per *consensus*. Per la prima volta, infatti, gli Stati non sono riusciti a convergere su una candidatura condivisa, come raccomandato dalle risoluzioni dell'ASP in tema di elezione del Procuratore², e hanno dovuto far ricorso ad una votazione in cui si confrontavano quattro candidati³.

Considerata l'importanza decisiva del ruolo del Procuratore e della complessa struttura amministrativa di cui egli è a capo (*Office of the Prosecutor*, OTP) nel quadro istituzionale della Corte penale internazionale, pare opportuno svolgere alcune riflessioni sul meccanismo di nomina ed elezione disegnato dallo Statuto e dalle pertinenti risoluzioni dell'ASP e, più in generale, sulla prassi fin qui seguita e i suoi effetti sulla legittimazione della Corte.

L'art. 42, par. 3, dello Statuto di Roma stabilisce anzitutto i requisiti personali e professionali per l'elezione alle cariche di Procuratore e vice-Procuratore (uno o più individui di nazionalità diversa dal Procuratore)⁴, precisando che essi debbano essere

¹ La sessione annuale dell'ASP si tiene normalmente tra novembre e dicembre. Tuttavia, nel caso della 19^a riunione, a causa del trascinarsi delle procedure per l'elezione del Procuratore, si è reso necessario riconvocare l'Assemblea all'inizio del 2021 per completare le operazioni ed esaurire l'agenda dei lavori.

² Si veda in particolare la risoluzione "Procedure for the nomination and election of judges, the Prosecutor and Deputy prosecutors of the International Criminal Court" (Consolidated version), ICC-ASP/3/Res.6, 10 settembre 2004, par. 33, che così stabilisce: «Every effort shall be made to elect the Prosecutor by consensus».

³ I documenti relativi alle quattro candidature sono consultabili sul sito della Corte, all'indirizzo: https://asp.icc-cpi.int/en_menus/asp/elections/prosecutor/2021Nominations/Pages/default.aspx (tutti i link sono stati da ultimo consultati il 12 maggio 2021).

⁴ Art. 42, par. 4, Statuto ICC. Questo aspetto era venuto in considerazione quando si è appreso che uno dei candidati inseriti nella *shortlist* per l'ultima elezione – il canadese Roy – aveva la stessa nazionalità del vice-

«persons of high moral character, be highly competent in and have extensive practical experience in the prosecution or trial of criminal cases. They shall have an excellent knowledge of and be fluent in at least one of the working languages of the Court».

Per quanto concerne l'elezione, lo Statuto, a differenza di quanto accade per la nomina dei candidati alla carica di giudice, non chiarisce secondo quali procedure si debba giungere all'individuazione dei possibili candidati alla carica di Procuratore. Il testo si limita infatti a prevedere che l'elezione avviene con voto segreto e a maggioranza assoluta dei membri dell'ASP⁵. Nel caso dei vice-procuratori, i candidati sono invece proposti dallo stesso Procuratore, che deve presentare per ogni posizione una rosa di tre nomi da sottoporre all'ASP; questa procede poi all'elezione con la stessa maggioranza prevista per l'elezione del Procuratore⁶. Le posizioni di Procuratore e vice-Procuratore, salvo diversa indicazione al momento dell'elezione, si intendono per la durata di nove anni (identica a quella dei giudici), non rinnovabili⁷.

La scelta degli estensori dello Statuto di non dettare una specifica procedura di nomina dei candidati alle cariche in questione comporta pertanto una delega agli Stati, più precisamente all'ASP quale organo di governo della Corte, del compito di stabilire le modalità di emersione delle candidature. A tal proposito, le risoluzioni dell'ASP, pur prevedendo che le regole per la nomina dei giudici trovino applicazione *mutatis mutandis* anche alla nomina del Procuratore, hanno stabilito che per quanto possibile l'individuazione del Procuratore debba avvenire per *consensus*⁸. Inoltre, l'ASP, discostandosi nuovamente dalla procedura di nomina dei giudici, ha raccomandato che le candidature alla carica di Procuratore siano preferibilmente proposte in maniera congiunta da più Stati⁹. Solo in caso di impossibilità di raggiungere un accordo in tal senso si procederà alla nomina formale dei candidati da parte di uno Stato o di un gruppo di Stati, e all'elezione con un voto a scrutinio segreto secondo quanto stabilito dall'art. 42, par. 3, dello Statuto¹⁰.

È evidente che la combinazione delle regole statutarie e di quelle di dettaglio introdotte dall'ASP tende a depotenziare gli aspetti competitivi dell'elezione del Procuratore, privilegiando invece la ricerca del consenso tra gli Stati attraverso meccanismi informali, tra cui spiccano le consultazioni che si svolgono sotto gli auspici della Presidenza dell'ASP, perlopiù al riparo dallo scrutinio del pubblico.

Procuratore in carica Stewart, il cui mandato scade soltanto nel marzo 2022. Per non incorrere in violazione della norma in esame, l'ASP avrebbe potuto validamente eleggere Roy solo a fronte dell'impegno di Stewart a dimettersi con effetto immediato o comunque prima della effettiva presa di servizio da parte del nuovo Procuratore capo della stessa nazionalità.

⁵ Nel caso dei giudici, l'art. 36, par. 4, lett. a), i-ii, dello Statuto indica due possibili strade per la nomina da parte degli Stati, entrambe disciplinate per rinvio a fonti esterne allo Statuto. La prima è costituita dalla nomina «by the procedure for the nomination of candidates for appointment to the highest judicial offices in the State in question». La seconda è costituita dalla nomina «by the procedure provided for the nomination of candidates for the International Court of Justice in the Statute of that Court». Secondo l'art. 4 dello Statuto della Corte internazionale di giustizia cui si fa rinvio, le nomine vengono formalizzate attraverso i gruppi nazionali della Corte permanente di arbitrato.

⁶ Art. 42, par. 4, dello Statuto CPI. Fino ad ora non si è mai proceduto a nominare più di un vice-Procuratore, nonostante l'art. 42 parli testualmente di «one or more Deputy Prosecutors».

⁷ *Ibidem*.

⁸ Vedi ICC-ASP/3/Res.6, cit., paragrafi 28-29, 33.

⁹ Ivi, par. 29.

¹⁰ Ivi, par. 34.

2. Le precedenti elezioni del Procuratore: alla ricerca del *consensus* tra informalità e accordi politici.- Sulla scia di quanto appena riferito, l'elezione del primo Procuratore della Corte, l'argentino Luis Moreno Ocampo, si è svolta all'insegna della ricerca per vie informali di un consenso preventivo e diffuso tra gli Stati allora parte allo Statuto sulla persona che avrebbe dovuto ricoprire l'incarico. Soltanto una volta raggiunto questo accordo attraverso consultazioni tra Stati – ed esclusa quindi la reale contendibilità della carica in un'elezione aperta e competitiva –, la Repubblica Argentina ha avanzato la nomina di Moreno Ocampo, che veniva quindi investito dall'ASP della carica di Procuratore in assenza di altri candidati¹¹. Tale modo di procedere, ispirato alla massima condivisione tra gli Stati Parte, poteva forse essere adeguato nella fase iniziale della vita della Corte, in particolare per comunicare all'esterno il senso di una istituzione solida e guidata da una compagine di Stati concordi nello stabilirne le priorità e nell'individuare il personale di vertice. Tuttavia, anche in considerazione del giudizio non sempre lusinghiero sulle qualità personali e professionali del primo Procuratore e con l'emergere di notevoli problemi nella gestione dell'apparato amministrativo dell'Ufficio, da varie parti si è criticato il procedimento informale e chiuso di nomina ed elezione, in ragione della sua scarsa trasparenza e dell'assenza di una previa valutazione indipendente sulle qualità e l'adeguatezza del candidato a ricoprire quel ruolo¹².

Queste osservazioni critiche hanno portato ad alcune modifiche procedurali, introdotte in vista della nomina ed elezione del successore di Moreno Ocampo nel 2011. In particolare, l'ASP aveva provveduto a stabilire un *Searching Committee*, incaricato di facilitare l'emersione di candidature alla carica di Procuratore, oltre che di svolgere un lavoro di valutazione dei titoli e dei profili professionali dei possibili candidati. Sebbene l'operato del Comitato abbia favorito una maggior trasparenza della procedura, va ricordato che il numero delle domande di partecipazione alla selezione si è rivelato piuttosto esiguo. Inoltre, gli Stati avevano raggiunto un accordo politico sul fatto che il secondo Procuratore avrebbe dovuto essere cittadino uno Stato africano, limitando così notevolmente la platea dei possibili candidati. Sulla scorta di questo accordo si è dapprima giunti alla forte scrematura dei candidati che avevano risposto all'annuncio della procedura selettiva e poi proceduto alla formalizzazione di un'unica nomina sostenuta da 66 Stati (ben oltre la maggioranza assoluta che sarebbe stata richiesta per l'elezione in caso di voto in ASP)¹³. Su queste basi si è quindi arrivati all'elezione, o per meglio dire alla promozione per *consensus* a Procuratore capo, della gambiana Fatou

¹¹ Si vedano i documenti "Election of the Prosecutor of the International Criminal Court", Addendum to Note of the Secretariat, ICC-ASP/1/6/Add.1, 8 aprile 2003, par. 3; "Proceedings of the first session", ICC-ASP/1/3/Add.1, par. 35.

¹² A favore di un procedimento di nomina ed elezione più aperto e trasparente – sia per i giudici sia per il Procuratore – si sono espresse anche di recente molte organizzazioni non governative particolarmente attive nella promozione della giustizia penale internazionale. Per una panoramica sulle posizioni espresse da parte di alcune di queste organizzazioni, si vedano i documenti raccolti all'indirizzo: https://www.coalitionfortheicc.org/sites/default/files/cicc_documents/Civil%20Society%20advocacy%20on%20ICC%20Elections.pdf.

¹³ Si vedano "Report of the Search Committee for the Position of the Prosecutor of the International Criminal Court", 22 ottobre 2011; "Consultations to identify the next Prosecutor of the International Criminal Court", Statement by the President of the Assembly, 1 dicembre 2011; "Election of the Prosecutor of the International Criminal Court", Note by the Secretariat, ICC-ASP/10/38, 9 dicembre 2011, paragrafi 10-11 e il relativo Annex per la lista dei Paesi che hanno supportato la candidatura di Bensouda.

Bensouda, che già ricopriva la carica di vice-Procuratore di Moreno Ocampo.

In una fase storica in cui l'operato della Corte era già divenuto oggetto di forti critiche, in particolare provenienti dagli ambienti di governo di diversi Paesi africani per alcune sgradite iniziative discrezionali del Procuratore, la scelta di una giurista africana sembrava poter porre le basi per un dialogo più costruttivo con gli Stati Parte, in particolar modo sul terreno della cooperazione tra questi e gli organi della Corte. Tale scelta, tuttavia, non poteva certo dirsi di rottura con la gestione precedente, considerato che la nuova procuratrice era stata tra i principali collaboratori di Moreno Ocampo. In ogni caso, nonostante gli apprezzabili sforzi di Bensouda nel riorganizzare su basi più razionali, collegiali e attente ai risultati l'attività dell'Ufficio¹⁴, i principali problemi e limiti all'efficacia dell'azione dell'OTP si sono manifestati chiaramente anche sotto la sua direzione, che è stata segnata dal perdurare e persino dall'aggravarsi della contrapposizione con i Paesi africani¹⁵, dal (tentato o riuscito) recesso dallo Statuto di alcuni Stati Parte¹⁶, oltre che da alcuni pesanti insuccessi investigativi e processuali, in parte relativi a vicende ereditate dalla precedente direzione dell'Ufficio¹⁷.

3. La recente riforma del sistema di selezione e valutazione: il ruolo del Comitato per l'elezione del Procuratore e del Panel di esperti.- In vista dell'elezione del terzo Procuratore della Corte, l'ASP ha stabilito un processo di preselezione e valutazione delle candidature che potesse almeno in parte assicurare maggiore apertura, trasparenza e un adeguato *screening* sui titoli e sull'adeguatezza dei candidati. A tal fine, il Bureau dell'ASP ha istituito, sulla scia di quanto già fatto rispetto al processo di

¹⁴ A titolo di esempio, durante il mandato di Fatou Bensouda si è imposta la pratica di aggiornare annualmente il pubblico sull'andamento delle situazioni sotto esame preliminare in vista delle decisioni sull'apertura delle indagini mediante appositi rapporti; sono stati adottati vari documenti, detti *policy papers*, che esplicitano la posizione dell'OTP rispetto a specifiche questioni (come i crimini di natura sessuale e nei confronti di minori, i criteri di priorità nell'esercizio dell'azione penale, ecc.); ancora, il documento che traccia l'orizzonte strategico pluriennale del lavoro dell'Ufficio – il cosiddetto *Strategic Plan* – si è arricchito di analisi qualitative e quantitative sui risultati raggiunti nei periodi precedenti, fornendo così la base per eventuali cambiamenti di strategia.

¹⁵ La tensione con i Paesi africani si è acuita in particolare per effetto di alcune iniziative giudiziarie che hanno toccato soggetti in posizioni di spicco nel governo di alcuni Stati, come insegnano le vicende del Kenya e del Sudan-Darfur. L'ostilità di parte del continente africano, sostenuta anche da una parte della dottrina africana sulla base di una interpretazione del ruolo della Corte come attore neo-coloniale, è in realtà da ricondursi perlopiù a ragioni politiche. Essa ha trovato, infatti, nell'Unione Africana il principale attore regionale attraverso cui promuovere il disimpegno dalla Corte, come dimostrano alcune risoluzioni dell'Assemblea. Si vedano "Decision on Africa's Relationship with the International Criminal Court", Extraordinary Session of the Assembly of the African Union, 12 ottobre 2013, Doc. Ext/Assembly/AU/ Decl. 1-2 (October 2013) Ext/Assembly/AU/Decl.1-4 e "Draft Decision on the International Criminal Court", 28th Ordinary Session of the Assembly of the African Union, 30-31 gennaio 2017, Doc. Assembly/AU/Draft/Dec.1(XXVIII)Rev.2.

¹⁶ Dopo i tentativi di recesso non portati a termine per ragioni giuridiche o politiche interne da parte del Sudafrica e del Gambia, il Burundi e le Filippine – Paesi nei cui confronti l'OTP stava conducendo esami preliminari o aveva richiesto di poter aprire un'indagine –, hanno receduto dallo Statuto rispettivamente nel 2017 e 2019, facendo operare il meccanismo di cui al suo art. 127.

¹⁷ Si può far riferimento, a mero titolo di esempio, al completo collasso dei casi di alto profilo emersi dalla situazione del Kenya nei confronti di Kenyatta, Ruto e Sang; alla travagliata vicenda che ha condotto all'assoluzione di Jean-Pierre Bemba; per finire con la recentissima conferma da parte della Camera d'appello dell'assoluzione nei confronti Gbagbo e Ble Goude sulla base della procedura di *no case to answer*, in ragione della natura «exceptionally weak» – per usare le parole dei giudici della Camera di primo grado Henderson e Tarfusser – delle prove addotte dal Procuratore.

nomina dei giudici¹⁸, un apposito organo denominato Comitato per l'elezione del Procuratore (CEP), affiancandogli un Panel composto da esperti indipendenti. Entrambi gli organi sono composti da cinque individui (di diversa nazionalità), uno in rappresentanza di ciascun gruppo geografico, nominati dallo stesso Bureau¹⁹. Per quanto riguarda la composizione, mentre nel CEP hanno trovato perlopiù posto diplomatici, il Panel di esperti ha compreso perlopiù giuristi, alcuni dei quali con una significativa pratica del diritto penale e/o internazionale²⁰.

I *Terms of Reference* (TOR) che determinano il mandato di tali organi chiariscono che la funzione del CEP è quella di «facilitare la nomina del prossimo Procuratore» secondo le procedure indicate dallo Statuto e dalle risoluzioni assembleari (*in primis* la direttiva per la ricerca del *consensus*), mentre il compito del panel di esperti è quello di «assistere con funzioni consultive» il CEP²¹.

Tale funzione consultiva si sostanzia nel lavoro amministrativo di primo filtro e vaglio delle candidature e di valutazione tecnica dei titoli presentati dagli aspiranti procuratori, in vista della formazione da parte del CEP di una “lista lunga” (*longlist*) di possibili candidati che soddisfano i requisiti di elezione. Essi sono poi sottoposti ad audizione individuale, al fine di meglio valutarne le competenze e formare una “lista corta” (*shortlist*), composta da 3 a 6 candidati disposti in ordine alfabetico, che il CEP giudica ugualmente e particolarmente qualificati a ricoprire la carica di Procuratore, da sottoporre all'attenzione degli Stati in vista della ricerca del *consensus* o dell'eventuale votazione²².

Secondo i TOR, il lavoro degli organi consultivi deve svolgersi nel rispetto dei principi di indipendenza e trasparenza, senza tuttavia infrangere la necessaria tutela della riservatezza dei candidati. In particolare, il testo prevede che l'identità dei candidati che abbiano partecipato alla selezione, ma non siano risultati inclusi nella *shortlist*, non sia resa nota al pubblico²³. Per quanto concerne, infine, i criteri a cui il processo selettivo deve ispirarsi, oltre a quello della competenza, gli organi consultivi sono chiamati a tener conto dell'equilibrio geografico e di genere, della adeguata rappresentazione dei principali sistemi giuridici del mondo e del miglior interesse della Corte e dell'ASP nel suo complesso²⁴.

Al di là della struttura e dei metodi di lavoro degli organi consultivi istituiti

¹⁸ Nel caso dell'elezione dei giudici, l'organo consultivo è stato istituito in virtù di quanto specificamente previsto dall'art. 36, par. 4, lett. c), dello Statuto e prende il nome di *Advisory Committee on Nominations*. Si vedano i documenti “Report of the Bureau on the establishment of an Advisory Committee on the appointment of judges of the International Criminal Court”, ICC-ASP/10/36, 30 novembre 2011, e “Strengthening the International Criminal Court and the Assembly of States Parties, ICC-ASP/10/Res.5, 30 novembre 2011, par. 19.

¹⁹ Si veda “Bureau of the Assembly of States Parties: Election of the Prosecutor – Terms of Reference”, ASP/18/INF.2, 11 aprile 2019.

²⁰ I membri del CEP sono: Marcin Czepelak (Polonia); Lamin Faati (Gambia); Andreas Mavroyiannis (Cipro); Sabine Nölke (Canada); Mario Oyarzábal (Argentina). I membri del Panel, invece, sono: Francisco Cox Vial (Cile); Aurélie Devos (Francia); Charles C. Jalloh (Sierra Leone); Motoo Noguchi (Giappone); Anna Richterova (Repubblica Ceca).

²¹ ASP/18/INF.2, cit., paragrafi 4-21, in relazione al mandato, alla composizione e ai metodi di lavoro dei due organi.

²² Ivi, par. 15 s.

²³ Ivi, par. 22 s.

²⁴ Ivi, paragrafi 16 e 19.

dall'ASP, che rappresentano senz'altro un notevole passo in avanti dal punto di vista della trasparenza e legittimazione del processo di nomina, va precisato che in base alla lettera dei TOR e ai successivi chiarimenti della Presidenza dell'ASP, le indicazioni contenute nel *report* finale del Comitato e la lista dei candidati considerati maggiormente qualificati hanno valenza meramente raccomandatoria. In altre parole, esse non pregiudicano in alcun modo la piena libertà degli Stati – individualmente o congiuntamente – di nominare ed eleggere candidati diversi da quelli suggeriti²⁵.

4. Le tappe verso l'elezione del febbraio 2021: il *consensus* impossibile e la prima vera competizione per la carica di Procuratore.- Da quanto emerge dal rapporto finale stilato dal CEP, oltre 140 domande sono pervenute agli organi consultivi per essere valutate²⁶. A partire da queste, il CEP e il Panel hanno formato una *longlist* di 16 candidati (poi ridottisi a 14 in seguito al ritiro di due di essi) da sottoporre ad ulteriore valutazione. Il CEP ha anche deciso, in apparente contrasto con la proclamata necessità di promuovere la trasparenza del processo selettivo, di non rendere nota non solo l'identità di tutti coloro che avevano sottoposto la domanda, ma anche dei candidati inclusi nella lista lunga²⁷. Inoltre, il CEP, in aggiunta alla già prevista audizione individuale dei candidati della *longlist*, ha deciso di propria iniziativa di stabilire un processo di vero e proprio *vetting* in vista della formazione della lista corta. In altre parole, il Comitato ha creato un meccanismo volto a compiere verifiche sulle – e presso le – referenze indicate dai candidati; sulle informazioni pubblicamente disponibili sui candidati (incluso scandagliando i loro profili social); nonché su eventuali precedenti e pendenze penali e sui profili relativi alla sicurezza personale. Tali accertamenti sono stati concretamente demandati ai funzionari della *Security and Safety Section* della Corte. È da notare come i 14 candidati della *longlist* siano stati invitati a esprimere esplicitamente il proprio consenso a sottoporsi a tale procedura, segno che probabilmente i TOR non fornivano da soli sufficiente copertura giuridica ad un processo così potenzialmente intrusivo. Lo stesso CEP ha dato atto del fatto che sarebbe stato più opportuno stabilire e disciplinare un tale processo fin dall'inizio, consigliando di procedere in tal senso in future occasioni²⁸. All'esito di queste ulteriori valutazioni, il CEP ha formato una lista corta di quattro candidati, composta da Morris A. Anyah (Nigeria), Fergal Gaynor (Irlanda), Susan Okalany (Uganda) and Richard Roy (Canada). Questi sono stati poi sentiti in udienza pubblica all'ASP, tenutasi in videoconferenza a causa delle restrizioni legate alla pandemia, con la partecipazione dei rappresentanti degli Stati e della società civile²⁹. Va registrato che l'audizione è stata disturbata da vari problemi tecnici, che hanno in particolare colpito la candidata ugandese, impossibilitata

²⁵ In questo senso, vedi HELLER, *Why States are Free to Nominate New Candidates for Prosecutor*, in *Opinio Juris*, 19 luglio 2020, consultabile all'indirizzo <http://opiniojuris.org/2020/07/19/why-states-are-free-to-reject-the-candidates-for-prosecutor/>. In un documento fatto circolare dal Segretariato dell'ASP ("Election of the Prosecutor: Background Note", 6 luglio 2020) si chiarisce: «The CEP and subsequent consultation process is *supplementary* to the formal procedure set out in the nomination resolution. Any State Party is entitled to submit a nomination during the formal nomination period» (enfasi aggiunta).

²⁶ "Report of the Committee on the Election of the Prosecutor", ICC-ASP/19/INF.2, 30 giugno 2020.

²⁷ Ivi, paragrafi 19-23.

²⁸ Ivi, paragrafi 27-32.

²⁹ L'audizione dei candidati, trasmessa in diretta e registrata, è fruibile all'indirizzo: https://asp.icc-cpi.int/en_menus/asp/elections/prosecutor/Pages/Prosecutor2020.aspx.

a seguire parte della discussione, oltre che destinataria di alcune discutibili espressioni provenienti dal vice-presidente dell'ASP³⁰.

Dopo questa fase preselettiva, la palla è tornata agli Stati, che hanno dato vita, secondo le procedure stabilite dalle risoluzioni dell'ASP, alle consultazioni informali in vista dell'individuazione di un Procuratore di *consensus*. Tuttavia, la strada si è da subito mostrata in salita, poiché alcuni Stati – segnatamente il Kenya, che già in passato aveva avuto rapporti molto tesi con la Corte –, hanno espresso la propria insoddisfazione per gli esiti del processo preselettivo, esprimendo riserve su specifici candidati inclusi nella *shortlist*. In particolare, il Kenya ha respinto la lista dei papabili, poiché almeno due di essi avevano svolto attività di consulenza e rappresentanza legale delle vittime della violenza post-elettorale nel caso (poi chiuso senza risultati) contro il presidente Uhuru Kenyatta, ciò che ne avrebbe minato l'imparzialità e indipendenza³¹.

La sostanziale impossibilità di procedere per *consensus* sulla base della lista stilata dal CEP ha indotto nel novembre del 2020 il Bureau dell'ASP ad espandere la lista dei candidati, consentendo anche agli altri che erano stati inclusi nella *longlist* di essere riammessi alla procedura di selezione, qualora desiderassero ancora essere considerati³². Alla sessione del dicembre 2020 dell'ASP, nove candidati (i quattro della *shortlist*, più cinque rientrati in corsa dopo l'estensione) sono stati auditi in seduta pubblica, prima che si riaprissero le consultazioni tra gli Stati, con l'assistenza di cinque *focal points* nominati dalla Presidenza e operanti a New York. Visto il protrarsi delle consultazioni e l'impossibilità di sciogliere il nodo dell'elezione del Procuratore alla sessione ordinaria dell'ASP, sono state decise varie estensioni del periodo utile per la presentazione ufficiale delle candidature e una riconvocazione dell'ASP per l'inizio del 2021. L'8 febbraio 2021, dopo quattro *round* di consultazioni rivelatisi infruttuosi, è stata decisa un'ultima estensione della scadenza per le candidature e la Presidenza ha convocato l'ASP per lo svolgimento delle operazioni di voto, fissandole per il 12 febbraio 2021³³. Quattro persone sono state formalmente nominate dai rispettivi Governi, segnatamente lo spagnolo Carlos Fernández Castresana, l'irlandese Fergal Gaynor (l'unico dei quattro che faceva parte della *shortlist* stilata dal CEP), il britannico Karim Khan e l'italiano Francesco Lo Voi. La maggioranza necessaria era fissata in 62

³⁰ In particolare, la candidata ugandese non è stata in grado di seguire agevolmente l'audizione per problemi di connessione internet. In un passaggio piuttosto imbarazzante dei lavori, una visibilmente contrariata Okalany, una volta recuperata la connessione, si è vista invitare dal vice presidente dell'ASP a «fare un sorriso», ciò che ha generato numerose reazioni e accuse di comportamento sessista. A questo proposito si veda ETKIN, 'Give Me a Smile': The Sexism at Play During ICC Prosecutor Proceedings, in *Justice in Conflict*, 5 agosto 2020, consultabile all'indirizzo: <https://justiceinconflict.org/2020/08/05/give-me-a-smile-the-sexism-at-play-during-icc-prosecutor-proceedings/>.

³¹ Questa posizione del Governo keniota, secondo quanto riportato da fonti di stampa africane, sarebbe stata portata a conoscenza dell'ASP con una lettera indirizzata al Presidente dall'ambasciatore del Kenya presso i Paesi Bassi. Vedi ICC: *Member States Unimpressed With Candidates Shortlisted to Replace Bensouda*, in *The Africa Report*, 3 agosto 2020, consultabile all'indirizzo: <https://www.theafricareport.com/36189/icc-member-states-unimpressed-with-candidates-shortlisted-to-replace-bensouda/>. Gaynor e Anyah avevano agito in qualità di rappresentanti legali delle vittime nel caso instaurato contro il Presidente Uhuru Kenyatta e poi ritirato dal Procuratore.

³² Si veda il documento "Election of the Prosecutor – Way Forward", 13 novembre 2020.

³³ Sulle consultazioni informali si veda il documento "Modalities for Consultation and the Focal Points", 11 dicembre 2020. Sull'estensione del periodo utile per le nomine e la convocazione dell'ASP per lo svolgimento delle operazioni di voto si vedano i documenti ICC-ASP/R19/SP/22, 8 febbraio 2021 e "Note from the Secretariat", ICC-ASP/19/19, 11 febbraio 2021.

voti, quota che Karim Khan ha raggiunto e superato al secondo scrutinio, in cui è risultato eletto terzo Procuratore della Corte con 72 preferenze³⁴.

La complessa procedura di elezione del terzo Procuratore della Corte ha mostrato la difficoltà di contemperare le esigenze di trasparenza, efficacia, legittimazione e condivisione di obiettivi da parte degli Stati nella scelta di uno dei ruoli chiave dell'istituzione. È ancora presto per valutare gli effetti di questo defatigante processo elettorale sulla futura direzione dell'Ufficio del Procuratore e sui suoi rapporti con gli Stati, specie quelli più scettici sul processo di selezione e sulla persona eletta. Quel che è certo è che il Procuratore eletto Khan, anche alla luce di alcune recenti e contestate decisioni della Corte (come quella sulla competenza territoriale sulla Palestina)³⁵, dovrà spendersi per riguadagnare e consolidare la fiducia degli Stati e della società civile internazionale nella centralità del mandato della Corte, oltre che per dare nuovo impulso e imprimere la necessaria leadership al lavoro dell'Ufficio negli anni a venire.

5. I limiti del nuovo processo selettivo, il *rebus* della trasparenza e le sfide per il nuovo Procuratore.- Quanto fin qui detto sull'elezione del Procuratore illustra plasticamente le notevoli difficoltà nel delineare un profilo istituzionale chiaro e condiviso tra gli Stati Parte per il futuro della CPI, nel più ampio orizzonte della giustizia penale internazionale. Le divisioni emerse all'ASP e l'impossibilità di procedere per *consensus* sulla base della lista predisposta dagli organi consultivi hanno mostrato i limiti dell'attuale processo di selezione dei candidati. Tale procedimento, per quanto significativamente migliorato rispetto alle precedenti occasioni elettorali, rimane tuttavia incompiuto e per certi aspetti contraddittorio nel perseguire gli obiettivi della trasparenza e della pubblicità.

In particolare, l'operato del CEP e del Panel è stato criticabile sotto il profilo della trasparenza interna ed esterna, soprattutto in relazione alla non divulgazione dei nominativi dei candidati che avevano presentato domanda per partecipare alla selezione, e ancor più, di quelli che avevano superato la prima selezione, divenendo parte della *longlist*. Inoltre, gli organi consultivi non hanno nemmeno reso noti – neppure in forma anonimizzata – i giudizi sui candidati inclusi nella *longlist*. Tale omissione rende pressoché impossibile valutare comparativamente i profili dei candidati inclusi nella lista lunga con quelli dei candidati inclusi nella lista corta, impedendo di valutare la ragionevolezza delle esclusioni e la fondatezza del giudizio di “altamente qualificato” formulato dagli organi consultivi nei confronti dei candidati della *shortlist*.

In particolare, come è stato fatto giustamente notare da varie parti, appare inspiegabile che al pubblico e agli addetti ai lavori non siano state adeguatamente spiegate le ragioni della scrematura, con la conseguenza di generare illazioni sulla presunta esclusione di alcuni candidati in ragione del difetto dei requisiti morali, deontologici o

³⁴ Per l'ufficializzazione del risultato si veda “Official Records, Nineteenth Session (First and second resumptions)”, ICC-ASP/19/20/Add.1, 19-20.

³⁵ *Situation in the State of Palestine* (Case No. ICC-02/18), Pre-Trial Chamber I, “Decision on the Prosecution request pursuant to article 19(3) for a ruling on the Court’s territorial jurisdiction in Palestine”, ICC-01/18-143, 5 febbraio 2021.

personali richiesti³⁶. Le rassicurazioni provenienti dal segretariato dell'ASP in tal senso sono del tutto insufficienti per soddisfare la domanda di trasparenza proveniente dagli ambienti più sensibili della società civile internazionale³⁷. A questo proposito, lo stesso annuncio di *vacancy* pubblicato sul sito della Corte, elaborato con la consulenza degli organi tecnici poi chiamati a valutare le candidature, conteneva già elementi contrastanti con l'obiettivo della trasparenza, quali appunto la totale riservatezza e confidenzialità relativa ai candidati³⁸.

Altri aspetti negativi sono l'instabilità e la mutevolezza di alcuni snodi della procedura, dovute alle variazioni dei *Terms of Reference* e alle decisioni adottate strada facendo dal Bureau e dall'ASP per far fronte alla impossibilità di procedere per *consensus*. È evidente che tali modifiche e aggiustamenti in corso d'opera, per quanto necessari alla luce degli sviluppi imprevisi della procedura, non hanno giovato alla prevedibilità e stabilità del processo, finendo per vanificare almeno in parte il lavoro di preselezione svolto dagli organi consultivi. Inoltre, lo stillicidio di rinvii della scadenza per la presentazione formale di candidature da parte degli Stati ha protratto forse inutilmente la situazione di incertezza, anziché dare un orizzonte temporale certo affinché gli Stati si assumessero apertamente la responsabilità della rottura del *consensus* presentando individualmente le candidature.

Vi è poi da chiedersi se la ricerca del *consensus* nell'individuazione del Procuratore stabilita dall'ASP come caposaldo del processo di nomina – senz'altro auspicabile ma assolutamente non imposto dallo Statuto –, sia un obiettivo da perseguire ad ogni costo, anche a scapito della stessa percezione di credibilità e legittimità del processo elettorale. In altre parole, in presenza di profonde divisioni tra diversi schieramenti di Stati sulle priorità istituzionali e sul futuro della Corte, una ricerca esasperata (e infruttuosa) del *consensus* rischia di portare alla luce in maniera ancor più drammatica tali contraddizioni, anziché promuoverne l'armonizzazione e mediazione per via diplomatica (che non può che avvenire in certa misura al riparo dalla pubblicità, dietro la cortina delle consultazioni informali). In simili condizioni, una procedura di nomina ed elezione aperta, trasparente e competitiva, seguita da un dibattito in ASP e da un voto potrebbe offrire garanzie di legittimazione e credibilità non inferiori a quelle ottenibili procedendo per *consensus*. Una tale procedura, del resto, viene normalmente seguita per l'elezione dei giudici e non si vede come possa automaticamente delegittimare il

³⁶ Su questo tema e sugli effetti controproducenti dei metodi di lavoro del CEP e del Panel in relazione alla riservatezza dei candidati, si vedano HELLER, *Did the CEP Exclude Prosecutor Candidates Because of Moral Character Issues?*, in *Opinio Juris*, 16 ottobre 2020, consultabile all'indirizzo: <https://opiniojuris.org/2020/10/16/did-the-cep-exclude-candidates-because-of-moral-character-issues/>; *By Failing to Screen ICC Prosecutor Candidates for Sexual Misconduct, States Put Court at Risk*, in *International Justice Monitor*, 9 marzo 2020, consultabile all'indirizzo: <https://www.ijmonitor.org/2020/03/by-failing-to-screen-icc-prosecutor-candidates-for-sexual-misconduct-states-put-court-at-risk/>.

³⁷ Il segretariato dell'ASP, secondo quanto riportato da alcune fonti di stampa particolarmente attente ai lavori della Corte, avrebbe chiarito che «the vetting process did not disclose any disqualifying information». Si veda quanto riportato in *ICC Prosecutor Election: The Wheeling And Dealing is not yet Done*, in *Justice Info*, 25 settembre 2020, disponibile all'indirizzo: <https://www.justiceinfo.net/en/45491-icc-prosecutor-election-wheeling-and-dealing-not-yet-done.html>.

³⁸ Si veda “Report of the Committee on the Election of the Prosecutor, Addendum, Vacancy Announcement”, ICC-ASP/19/INF.2/Add.1, 30 giugno 2020, par. 8, in cui si chiarisce che le *applications* hanno carattere riservato e che soltanto la documentazione relativa ai candidati inclusi nella *shortlist* sarebbe stata fatta circolare tra gli Stati e pubblicata sul sito della Corte.

processo di nomina ed elezione del Procuratore. L'esperienza maturata nell'ultima elezione potrebbe quindi suggerire di temperare l'obiettivo della nomina per *consensus*, indicandolo come solamente tendenziale; al contrario, la possibilità di proporre candidature congiunte tra più Stati andrebbe mantenuta e valorizzata, sia come viatico ad un possibile *consensus*, sia come elemento volto ad aggregare maggioranze trasversali in caso di ricorso ad un voto competitivo tra più candidati.

Quanto fin qui detto mostra come la trasparenza, laddove non applicata in maniera coerente e sulla base di una reale condivisione di intenti tra Stati sul metodo da seguire nei processi elettorali, rischi di rivelarsi un'arma a doppio taglio o di risolversi in un atteggiamento meramente retorico, incapace di produrre decisioni credibili in vista della promozione della massima indipendenza e legittimità dell'istituzione.

Conclusa la travagliata vicenda elettorale, nei prossimi mesi avrà luogo la transizione alla guida dell'OTP, un passaggio di consegne che si annuncia molto delicato e su cui il Procuratore uscente e quello eletto hanno già annunciato di essere al lavoro³⁹. Il Procuratore eletto Karim Khan eredita un ufficio senza dubbio meglio organizzato e più strutturato di quanto era accaduto a Fatou Bensouda. Egli dovrà tuttavia fronteggiare una situazione molto complessa, in ragione dell'aumentato numero delle situazioni sotto esame preliminare o indagine, della necessità di compiere delicatissime scelte discrezionali nell'esercizio dell'azione penale, e di proseguire (o se del caso abbandonare) vicende processuali fortemente compromesse ereditate dalle precedenti gestioni.

Tra gli esempi più significativi delle sfide che il nuovo Procuratore deve affrontare si possono ricordare l'indagine sulla situazione afghana – dopo che la Camera d'appello ha definitivamente autorizzato l'OTP ad indagare, ribaltando di segno la decisione della Camera preliminare dell'aprile 2019⁴⁰ –; la vicenda della Palestina, su cui è recentemente intervenuta la Camera preliminare confermando l'esistenza della competenza territoriale della Corte, con una decisione già divenuta oggetto di pesanti critiche⁴¹; la vicenda dei crimini a danno della popolazione Rohingya a cavallo tra Myanmar e Bangladesh, che si incrocia con la controversia instaurata dal Gambia

³⁹ Si vedano le recenti dichiarazioni di Bensouda sui colloqui con il Procuratore eletto a proposito della transizione: <https://www.icc-cpi.int/Pages/item.aspx?name=210319-statement-prosecutor-transition>.

⁴⁰ *Situation in the Islamic Republic of Afghanistan* (Case No. ICC-02/17), Pre-Trial Chamber II, "Decision Pursuant to Article 15 of the Rome Statute on the Authorization of an Investigation into the Situation in the Islamic Republic of Afghanistan", ICC-02/17-33, 12 aprile 2019; *Situation in the Islamic Republic of Afghanistan* (Case No. ICC-02/17 OA4), Appeals Chamber, "Judgment on the appeal against the decision on the authorisation of an investigation into the situation in the Islamic Republic of Afghanistan", ICC-02/17-138, 5 marzo 2020. A seguito della decisione di appello l'OTP ha formalmente dichiarato l'apertura dell'indagine.

⁴¹ La decisione è stata fortemente criticata non solo da Israele (che ha persino creato un sito web che raccoglie pareri e posizioni contrarie alla competenza della Corte, consultabile all'indirizzo <https://iccjurisdiction.com>) e dagli USA (si vedano le dichiarazioni del Segretario di Stato dell'amministrazione Biden, "The United States Opposes the ICC Investigation into the Palestinian Situation", 3 marzo 2021, <https://www.state.gov/the-united-states-opposes-the-icc-investigation-into-the-palestinian-situation/>), ma anche da Stati come Germania, Australia e Canada. Ad esempio, il Ministro degli esteri tedesco Heiko Maas – in un tweet ufficiale – ha affermato «the court has no jurisdiction because of the absence of the element of Palestinian statehood required by international law» (<https://twitter.com/HeikoMaas/status/1359215215913623564>). Per una critica a questa posizione, si veda TALMON, *Germany Publicly Objects to the International Criminal Court's Ruling on Jurisdiction in Palestine*, in *German Practice in International Law*, 11 febbraio 2021, consultabile al sito: <https://gpil.jura.uni-bonn.de/2021/02/germany-publicly-objects-to-the-international-criminal-courts-ruling-on-jurisdiction-in-palestine/>.

contro il Myanmar alla Corte internazionale di giustizia sulla base della Convenzione contro il genocidio⁴²; o ancora situazioni da tempo sotto esame dell'Ufficio del Procuratore, come quelle che riguardano la Colombia, o più di recente l'Ucraina⁴³.

Accanto alle sfide che riguardano più direttamente la conduzione di esami preliminari, indagini e processi in corso, ve ne sono altre di carattere organizzativo e strategico, che hanno a che vedere sia con l'organizzazione dell'Ufficio, sia con la necessità di affinare e armonizzare le linee portanti dell'azione del Procuratore. Per quanto riguarda queste ultime, va ricordato che l'attività dell'OTP si basa su un piano strategico triennale (quello attuale vale per il triennio 2019-2021), nonché su una serie di *policy papers* che attengono ad aspetti specifici dell'azione della procura, alcuni dei quali adottati di recente⁴⁴. La reale efficacia di questi documenti, nonché l'aderenza dell'operato del Procuratore alle linee di azione in essi contenute, è stata più volte revocata in dubbio tanto in dottrina quanto da organizzazioni della società civile che seguono da vicino i lavori della Corte, non senza valide motivazioni. La nuova gestione dell'OTP dovrà con ogni probabilità aggiornare, consolidare, semplificare ed armonizzare questi documenti e condurre un monitoraggio continuo sui risultati ottenuti. Per quanto riguarda le questioni organizzative, è stata sottolineata da più parti la necessità di rivedere alcune articolazioni dell'Ufficio e di migliorare il grado di integrazione delle sue principali strutture in vista di una maggiore efficienza ed efficacia di azione. L'aumento del numero delle situazioni sotto esame o in fase d'indagine comporterà necessariamente un'attenta pianificazione sul terreno dell'allocazione delle risorse disponibili e un uso molto oculato dei poteri discrezionali in sede di esercizio dell'azione penale. Ciò anche considerando che sembra poco probabile un ampliamento significativo del *budget* della Corte (e in particolare delle voci di spesa relative all'OTP) negli anni a venire.

Infine, la futura agibilità istituzionale della Corte dipenderà in misura rilevante dal livello della cooperazione prestata dagli Stati ai suoi organi, in particolare all'Ufficio del Procuratore che costituisce il motore dell'attività della Corte. Il nuovo Procuratore

⁴² Per quanto riguarda i procedimenti instaurati alla CPI, il Procuratore aveva chiesto nel 2018 un chiarimento preliminare sulla sussistenza della competenza territoriale della Corte per le condotte di deportazione a cavallo tra Myanmar (Stato non parte allo Statuto) e Bangladesh (Stato Parte allo Statuto). La camera preliminare ha dapprima confermato la sussistenza in linea di principio della competenza, e poi autorizzato l'apertura di una indagine su richiesta del Procuratore. Si vedano *Situation in Bangladesh/Myanmar* (Case No. ICC-RoC46(3)-01/18), Pre-Trial Chamber I, "Decision on the 'Prosecution's Request for a Ruling on Jurisdiction under Article 19(3) of the Statute'", ICC-RoC46(3)-01/18-37, 6 settembre 2018; *Situation in Bangladesh/Myanmar* (Case No. ICC-01/19), Pre-Trial Chamber III, "Decision Pursuant to Article 15 of the Rome Statute on the Authorisation of an Investigation into the Situation in the People's Republic of Bangladesh/Republic of the Union of Myanmar", ICC-01/19-27, 14 novembre 2019.

⁴³ Nel caso colombiano si tratta di una situazione sotto esame preliminare da ormai diciassette anni senza che sia ancora stata presa una decisione in merito alla richiesta di apertura di una indagine, come attestato dal più recente rapporto sulle indagini preliminari per l'anno 2020. Nel caso dell'Ucraina, il medesimo rapporto attesta che l'Ufficio ritiene soddisfatte le condizioni per procedere con un'indagine; tuttavia, in considerazione dell'attuale numero di indagini aperte e dell'avvicendamento alla guida dell'OTP, il Procuratore uscente ha di fatto demandato al suo successore ogni decisione in merito ai futuri passi da compiere in questa situazione.

⁴⁴ Recentemente sono stati adottati una bozza di *paper* relativo alla politica dell'ufficio rispetto ai crimini contro il patrimonio culturale ("Draft Policy on Cultural Heritage", 22 marzo 2021); una bozza di *paper* relativo al completamento delle situazioni in cui la Corte è coinvolta con indagini e procedimenti giudiziari ("Draft Policy on Situation Completion", 24 marzo 2021); nonché le linee guida da seguire nell'ipotesi di ammissione di responsabilità da parte dell'imputato ("Office of the Prosecutor's Guidelines for Agreements Regarding Admission of Guilt", 12 novembre 2020).

dovrà imprimere la propria visione sia sul terreno strettamente giuridico-processuale, sia su quello politico-diplomatico, evitando i passi falsi del passato sul terreno delle strategie comunicative e di relazione con gli Stati e con altre organizzazioni internazionali (specie in alcuni contesti regionali come l’Africa). Sotto questo profilo, le qualità personali del Procuratore eletto Khan, giudicato da taluni figura divisiva, sembrano in realtà costituire buone premesse per imprimere all’ufficio una rinnovata leadership. Come è stato giustamente sottolineato, per svolgere al meglio il ruolo di Procuratore della CPI è indispensabile combinare competenza ed esperienza in materia penale internazionale e una lucida (e disincantata) consapevolezza dei delicati nessi tra politica e diritto; qualità che ha storicamente caratterizzato i procuratori di maggior impatto e successo nell’esperienza dei tribunali penali internazionali⁴⁵.

6. Considerazioni conclusive.- In questo contributo si è cercato di mostrare come le regole e la prassi che presiedono alla nomina e all’elezione del Procuratore della CPI, lungi dal risolversi in meri dettagli procedurali, sono lo specchio della dialettica istituzionale e normativa che coinvolge una delle figure essenziali nella dinamica di funzionamento della Corte.

La prassi seguita dagli Stati in occasione delle prime due elezioni rivelava l’intento della maggioranza di essi di procedere sulla via del *consensus*, ritenendo che la nomina ed elezione del Procuratore dovesse essere l’occasione per mostrare coesione e larga condivisione di obiettivi sul ruolo della Corte e dell’Ufficio del Procuratore. Tuttavia, gli sviluppi concreti della prassi dell’organizzazione e le sue relazioni con una parte degli Stati hanno gradualmente rotto il fronte dell’unanimità, facendo emergere profonde fratture non soltanto in generale sull’operato della Corte come istituzione giudiziaria permanente, ma anche sul metodo di nomina ed elezione di giudici e Procuratore.

Le riforme procedurali introdotte dall’ASP e dal Bureau per cercare di accrescere la legittimità e trasparenza del processo pre-elettorale ed elettorale hanno solo in parte raggiunto i propri obiettivi e non hanno comunque potuto evitare che all’ultima elezione emergessero divergenze di fondo sul metodo seguito e sui nomi dei potenziali candidati alla carica di Procuratore. Gli Stati, preso atto del fallimento delle consultazioni e dell’opera di facilitazione degli organi consultivi, hanno quindi ripreso in mano le redini del processo elettorale, procedendo a formalizzare unilateralmente le candidature e a condurre le trattative in vista del voto che ha portato all’elezione di Khan.

È prematuro dire se gli eventi che hanno caratterizzato la terza elezione del Procuratore abbiano natura meramente congiunturale e circoscritta, ovvero se riflettano un mutamento strutturale nei rapporti tra gli Stati (considerati individualmente e collettivamente nella loro proiezione intergovernativa all’ASP) e la Corte quanto ai processi elettorali. Ciò nondimeno, la lezione che si può trarre dalle concitate sessioni

⁴⁵ Questo aspetto è stato recentemente sottolineato da SCHABAS, *ICC Prosecutor Symposium: The Search for the New Prosecutor is too Narrow in Scope*, in *Opinio Juris*, 12 aprile 2020, disponibile all’indirizzo: <https://opiniojuris.org/2020/04/12/icc-prosecutor-symposium-the-search-for-the-new-prosecutor-is-too-narrow-in-scope/>.

dell'ASP del gennaio-febbraio 2021 è che nessun processo elettorale per alte cariche giurisdizionali internazionali – come del resto avviene anche per talune omologhe cariche nazionali – può essere interamente sottratto a margini (pur variabili a seconda delle circostanze di tempo e luogo) di politicITÀ. Di questo difficilmente superabile dato empirico, che caratterizza anche il processo di elezione dei giudici e di altre rilevanti cariche come quella di Cancelliere, si dovrà senz'altro tenere conto per il miglioramento delle procedure selettive in vista delle future elezioni – per cui non si può che auspicare un riordino dell'attuale quadro normativo ed amministrativo –, ma anche nell'ambito dei più ampi progetti di riforma della Corte che sono stati recentemente oggetto di riflessione da parte di organi tecnici indipendenti con funzioni consultive⁴⁶.

Maggio 2021

⁴⁶ Ci si riferisce, in particolare, alla discussione di prospettive di riforma avviate dall'ASP con la risoluzione "Review of the International Criminal Court and the Rome Statute system", ICC-ASP/18/Res.7, 6 dicembre 2019 (si veda in particolare l'Annex I che reca i *Terms of Reference* del processo di *Expert Review*). Le osservazioni e raccomandazioni degli esperti sono contenute nel documento "Independent Expert Review of the International Criminal Court and the Rome Statute System, Final Report", 30 settembre 2020.



Verso un trattato internazionale per la preparazione e la risposta alle pandemie

Alessandra Di Giuseppe

Dottoranda di ricerca in “Governance dell’Impresa, dell’Amministrazione e della Società nella Dimensione Internazionale”, Università degli Studi di Teramo

1. Un trattato pandemico per rafforzare la cooperazione e la solidarietà internazionale

La proposta di un trattato internazionale per la preparazione e la risposta alle pandemie è stata presentata dal Presidente del Consiglio europeo Charles Michel al Forum della pace di Parigi nel novembre 2020 e riproposta al Vertice del G20 dello stesso mese. Nelle osservazioni che hanno preceduto il Vertice, Michel ha sottolineato che la negoziazione del trattato dovrà coinvolgere tutte le organizzazioni e agenzie delle Nazioni Unite, i capi di Stato e di governo, nonché la società civile, il settore privato e soprattutto l’OMS, che deve rimanere la pietra angolare del coordinamento globale contro le emergenze sanitarie¹.

La proposta ha destato enorme apprezzamento da parte dei capi di Stato e di governo di 27 Paesi² e dal Direttore generale dell’OMS, che nel marzo 2021 hanno sottoscritto un impegno comune volto a rafforzare la preparazione alla pandemia, attraverso un disegno unitario dello schema sanitario internazionale.

Il Presidente del Consiglio europeo, il Direttore generale dell’OMS ed oltre 20 leader mondiali, in una nota congiunta³, hanno sottolineato che «l’obiettivo principale del trattato sarebbe quello di promuovere un approccio che coinvolga l’intero apparato governativo e tutta la società, in modo da rafforzare le capacità e la resilienza alle future pandemie sul piano nazionale, regionale e mondiale. Ciò comprende un rafforzamento considerevole della cooperazione internazionale per migliorare, ad esempio, i sistemi di allerta, la condivisione dei dati, la ricerca, come anche la produzione e distribuzione a livello locale, regionale e globale di contromisure mediche e di sanità pubblica quali vaccini, medicinali, strumenti diagnostici e dispositivi di protezione individuale».

¹ Osservazioni del presidente Charles Michel prima del vertice del G20 del 21 e 22 novembre 2020 <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2020/11/20/remarks-by-president-charles-michel-before-the-g20-summit-2020/>

² JV Bainimarama, Primo Ministro delle Figi; Prayut Chan-o-cha, Primo Ministro della Thailandia; António Luís Santos da Costa, Primo Ministro del Portogallo; Mario Draghi, Primo Ministro italiano; Klaus Iohannis, presidente della Romania; Boris Johnson, Primo Ministro del Regno Unito; Paul Kagame, presidente del Ruanda; Uhuru Kenyatta, presidente del Kenya; Emmanuel Macron, Presidente della Francia; Angela Merkel, Cancelliere della Germania; Charles Michel, presidente del Consiglio europeo; Kyriakos Mitsotakis, Primo Ministro della Grecia; Moon Jae-in, Presidente della Repubblica di Corea; Sebastián Piñera, Presidente del Cile; Andrej Plenković, Primo Ministro della Croazia; Carlos Alvarado Quesada, Presidente del Costa Rica; Edi Rama, Primo Ministro dell’Albania; Cyril Ramaphosa, Presidente del Sud Africa; Keith Rowley, Primo Ministro di Trinidad e Tobago; Mark Rutte, Primo Ministro dei Paesi Bassi; Kais Saied, presidente della Tunisia; Macky Sall, presidente del Senegal; Pedro Sánchez, Primo Ministro spagnolo; Erna Solberg, Primo Miniser della Norvegia; Aleksandar Vučić, Presidente della Serbia; Joko Widodo, presidente dell’Indonesia; Volodymyr Zelensky, Presidente dell’Ucraina Dr Tedros Adhanom Ghebreyesus, Direttore generale dell’Organizzazione mondiale della sanità.

³ Articolo del 30 marzo 2021 del presidente Charles Michel, del direttore generale dell’OMS Tedros Adhanom Ghebreyesus e di oltre 20 leader mondiali <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2021/03/30/pandemic-treaty-op-ed/>

Nella fase iniziale della pandemia Covid-19, la maggior parte degli Stati del mondo non erano preparati ad affrontare l'emergenza, né a contenere la propagazione del virus. In aggiunta, durante la pandemia è fallita la cooperazione internazionale nella fornitura dei dispositivi medici e di protezione, anche all'interno delle stesse regioni dell'OMS, come è accaduto in Europa, dove è venuta a mancare la solidarietà tra gli Stati membri dell'Unione europea.

Il presente lavoro si propone di svolgere alcune brevi riflessioni in merito all'introduzione di un trattato internazionale per la preparazione e la risposta pandemica e se questo possa risolvere le pregresse mancanze e le criticità del sistema in caso di minacce future. Il punto di inizio deve essere inevitabilmente quello di comprendere quali aspetti del sistema pre-pandemico debbano essere riformati, soprattutto considerando che a livello globale il percorso di preparazione è iniziato almeno venti anni fa.

2. La revisione del quadro pre-pandemico e l'implementazione del Regolamento sanitario internazionale (2005) a sostegno di una nuova governance globale per la salute

Per affrontare le future pandemie occorre ripartire dal lavoro delle organizzazioni internazionali che stanno esaminando e valutando le lacune nella preparazione pandemica globale, come tra l'altro recentemente affermato anche dai *leader* del G20 nel primo punto della dichiarazione di Riyadh⁴. Il 27 gennaio 2021, inoltre, su proposta della Presidenza Italiana, i *leaders* del G20 hanno comunicato la decisione di istituire un *High Level Independent Panel - HLIP on financing the global commons for pandemic preparedness and response* che avrà l'obiettivo di valutare lo stato dell'arte dei sistemi esistenti per il finanziamento dei beni comuni globali per la salute e, conseguentemente, proporre soluzioni finanziarie praticabili e sostenibili nel lungo periodo⁵. L'High Level Independent Panel si coordinerà con l'*Independent Panel for Pandemic Preparedness and Response* dell'OMS (su cui v. *infra*) e opererà in linea con gli obiettivi del Regolamento Sanitario Internazionale.

In particolare, in questa attività è coinvolta, come è facile comprendere, l'OMS attraverso tre organismi:

1. l'*Independent Panel for Pandemic Preparedness and Response* (IPPR), composto da 13 esperti, istituito dal Direttore generale dell'OMS in risposta alla risoluzione 73.1 dell'Assemblea mondiale della sanità. Il Panel ha il compito di esaminare l'efficacia dei meccanismi a disposizione dell'OMS, il funzionamento del regolamento sanitario internazionale del 2005 e lo stato di attuazione delle raccomandazioni dei precedenti comitati di revisione del RSI, il contributo dell'OMS agli sforzi a livello di Nazioni Unite e le azioni dell'OMS e le relative scadenze relative alla pandemia Covid-19;

⁴ Leaders' Declaration G20 Riyadh Summit November 21 - 22, 2020.

⁵ MEF, Comunicato n. 17, il G20 istituisce un Panel Indipendente di alto livello per il finanziamento di beni comuni globali per la preparazione e la risposta alle crisi pandemiche https://www.mef.gov.it/ufficio-stampa/comunicati/2021/documenti/comunicato_0017.pdf

2. *l'Independent Oversight and Advisory Committee for the WHO Health Emergencies Programme (IOAC)*, istituito anch'esso dal Direttore generale dell'OMS, avente tra le principali funzioni quella di effettuare valutazioni sulle prestazioni del lavoro di emergenza dell'Organizzazione in materia di preparazione, prevenzione, rilevamento e risposta.

3. il *Review Committee on the Functioning of the International Health Regulations (2005) during the COVID-19 Response*⁶, ossia il Comitato di revisione sul funzionamento del regolamento sanitario internazionale (2005), che sta svolgendo un lavoro di valutazione principalmente sotto due profili quali: la revisione del funzionamento del RSI durante la risposta Covid-19 e lo stato di attuazione delle raccomandazioni dei precedenti comitati di revisione del RSI. Finora, il Direttore Generale ha convocato quattro comitati di revisione dell'RSI quali: 1) il Comitato di revisione del RSI per esaminare l'esperienza acquisita nella risposta globale alla pandemia di influenza A (H1N1) 2009; 2) il *Review Committee on Second Extensions for Establishing National Public Health Capacities and on IHR Implementation*; il Comitato di Revisione sul Ruolo del RSI nell'epidemia di Ebola e risposta ed infine, il Comitato di revisione sul funzionamento del RSI (2005) durante la risposta COVID-19. L'8 settembre 2020, ai sensi dell'articolo 50 del Regolamento Sanitario Internazionale (2005), il direttore generale dell'Oms ha selezionato e nominato 21 esperti tra quelli inseriti nell'*IHR Expert Roster*⁷. A differenza dei precedenti Comitati, il processo di revisione sta avvenendo mentre l'evento in esame è ancora in corso. In particolare, il Comitato sta analizzando il Regolamento articolo per articolo per verificare se le carenze emerse durante la risposta COVID-19 derivano dalla struttura del Regolamento o dalla difficoltà di attuazione.

La Comunità internazionale si trova a fronteggiare le stesse sfide emerse a cavallo tra l'epidemia di SARS e la pandemia H1N1 nel periodo 2004-2009, quando entrò in quello che venne descritto come un vero e proprio *overdrive pandemico*⁸. L'attuale situazione ripropone lo stesso scenario e le stesse sfide da affrontare, come se si tornasse al punto di partenza, con il rischio di ripetere i medesimi errori. Tuttavia, oggi si presenta la prospettiva di un nuovo elemento sulla scena internazionale che è la proposta di un trattato per la preparazione e la risposta pandemica, il quale rafforzerebbe il sistema previgente grazie agli obblighi da esso derivanti e all'insorgenza di maggiori responsabilità in capo ai Paesi parti sulla protezione della salute globale.

Come già accennato, dal punto di vista del coordinamento internazionale, nella fase iniziale dell'epidemia di Covid-19, si sono riproposte molte delle criticità emerse in

⁶ In linea con la risoluzione, il Direttore generale dell'OMS ha convocato un Comitato di revisione ai sensi dell'RSI al fine di rivedere il funzionamento dell'RSI durante la risposta al Covid-19 e lo stato di attuazione delle raccomandazioni pertinenti dei precedenti comitati di revisione RSI. Il Comitato ha iniziato i suoi lavori l'8 settembre 2020.

⁷ Regulations for expert advisory panels and committees Text adopted by the Thirty-fifth World Health Assembly (resolution WHA35.10), in replacement of the regulations adopted by the Fourth World Health Assembly. Amendments were adopted at the Forty-fifth, Forty-ninth, Fifty-third and Fifty-fifth World Health Assemblies (decision WHA45(10), resolution WHA49.29, resolution WHA53.8 and resolution WHA55.24, respectively).

⁸ <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/17441692.2012.725752>

passato nella gestione pandemica globale⁹, soprattutto nel sistema di allarme, che ha sofferto dei ritardi causati dal *vulnus* della mancanza di trasparenza e cooperazione. Fu proprio a causa del ritardo nella trasmissione dei dati all'OMS durante l'epidemia di SARS del 2002-2003 da parte della Repubblica Popolare Cinese (avvenuta ben quattro mesi dopo l'insorgenza dei primi casi) che nel 2005 venne riformato il Regolamento sanitario internazionale. L'art. 6 RSI, come riformato, impone agli Stati membri di informare l'OMS di tutti gli eventi verificatisi all'interno del territorio utilizzando lo strumento decisionale di cui all'Allegato 2. Ogni Stato Parte deve notificare all'OMS – utilizzando i più efficienti mezzi di comunicazione disponibili, tramite il Centro nazionale per il RSI, ed entro 24 ore dalla valutazione delle informazioni relative alla sanità pubblica – tutti gli eventi che possano costituire all'interno del proprio territorio un'emergenza sanitaria pubblica di rilevanza internazionale (PHEIC), in accordo con lo strumento decisionale, nonché qualsiasi misura sanitaria adottata in risposta a tali eventi.

Il Regolamento, quindi, ha introdotto soltanto l'obbligo di “valutare” gli eventi che si verificano all'interno dei confini territoriali, mentre la violazione delle regole del RSI non comporta alcuna sanzione in capo agli Stati. La riforma del RSI venne messa alla prova per la prima volta durante la pandemia H1N1 del 2009 che rivelò delle criticità esaminate dal Comitato di revisione del RSI, il quale esortava ad un approccio più attivo all'attuazione del RSI per garantire che i Paesi fossero in grado di rilevare rapidamente i rischi per la salute pubblica. Tuttavia, l'epidemia di Ebola del 2014, a causa dell'intensità della malattia, rivelò le gravi carenze nei meccanismi di risposta nazionali e globali volti a controllare potenziali pandemie, come un presagio di quel che sarebbe accaduto con la pandemia Covid-19. L'*Ebola Interim Assessment Panel* e l'*UN High-level Panel on the global response to health crises*, quindi, raccomandarono al Comitato di revisione del RSI di incoraggiare i Paesi a notificare i rischi per la salute pubblica all'OMS e di considerare la possibilità di introdurre delle sanzioni per le violazioni del RSI (2005)¹⁰.

Il trattato internazionale per la risposta globale alle pandemie potrebbe potenziare il sistema di preallarme, prendendo ad esempio l'art. 2 della Convenzione del 1986 sulla tempestiva notifica di un incidente nucleare¹¹, che prevede, in caso di incidente nucleare, l'obbligo di notifica immediata all'Agenzia internazionale dell'energia atomica e agli Stati che sono o potrebbero essere fisicamente colpiti. Il proposto trattato, inoltre, dovrebbe prevedere l'elenco dei dati che gli Stati sono obbligati a fornire e la previsione che tali informazioni possano essere utilizzate senza restrizioni, come previsto dall'art 5

⁹ A. KAMRADT-SCOTT, *What Went Wrong? The World Health Organization from Swine Flu to Ebola*, in A. KRUCK, K. OPPERMAN, A. SPENCER (eds.), *Political Mistakes and Policy Failures in International Relations*, Cham, 2018.

¹⁰ WHO, Sixty-ninth World health Assembly, *Implementation of the International Health Regulations (2005) Report of the Review Committee on the Role of the International Health Regulations (2005) in the Ebola Outbreak and Response Report by the Director-General*, A69/21 Provisional agenda item 14.1 13 May 2016.

¹¹ Art. 2 della Convenzione del 1986 sulla tempestiva notifica di un incidente nucleare: «In caso di incidente specificato all'articolo 1 (qui di seguito denominato "incidente nucleare"), lo Stato Parte di cui al presente articolo: a) notificherà immediatamente, direttamente o mediante l'Agenzia Internazionale dell'Energia Atomica (qui di seguito denominata "Agenzia") agli Stati che sono o potrebbero essere fisicamente colpiti, come indicato all'articolo 1, nonché all'Agenzia, l'incidente nucleare, la sua natura, il momento in cui si è verificato e la sua localizzazione esatta, se del caso; b) fornirà tempestivamente agli Stati di cui al paragrafo a), direttamente o per il tramite dell'Agenzia, nonché all'Agenzia, le informazioni pertinenti disponibili, al fine di limitare il più possibile le conseguenze radiologiche in detti Stati, conformemente alle disposizioni dell'articolo 5».

della Convenzione del 1986. Inoltre, dovrebbe essere facilitato al personale dell'OMS l'accesso ai siti dei focolai senza dover richiedere alcuna autorizzazione per le ispezioni.

L'*Ebola Interim Assessment Panel* e l'*UN High-level Panel on the global response to health crises* raccomandarono al comitato di revisione del RSI, inoltre, di introdurre un livello intermedio di allerta per coinvolgere maggiormente la Comunità internazionale nella fase che precede la crisi sanitaria, poiché attualmente è possibile solo dichiarare un'emergenza sanitaria pubblica di portata internazionale PHEIC¹².

3. Il ruolo dell'UE nella tutela della salute globale

Un'ultima considerazione riguarda il ruolo che possono avere le istituzioni dell'Unione europea nell'ambito di un nuovo trattato internazionale per le pandemie, considerando che gli obblighi sorgeranno in campo ai singoli Paesi membri che diverranno parti del trattato.

L'art. 57, co. 3, RSI (2005) prevede, precisamente: «Con ogni riserva sui loro doveri in base al presente Regolamento, gli Stati Parti che facciano parte di un'organizzazione per l'integrazione economica regionale devono applicare, nell'ambito delle loro relazioni reciproche, le regole comuni in vigore in tale organizzazione per l'integrazione economica regionale».

L'Unione europea, invero, non ha una strategia unionale di preparazione e risposta alle pandemie¹³, poiché lo strumento più forte di *governance* pandemica è quello della legislazione nazionale dei singoli Stati membri.

Nell'adempimento degli obblighi derivanti dal proposto trattato per la preparazione e risposta pandemica, gli Stati membri però, dipenderanno dalle decisioni della Commissione europea a cui essi sono vincolati. Invero, l'Unione europea ha diverse competenze in materia di prevenzione e risposta alla pandemia, nell'ambito del coordinamento unionale, come si evince dalle basi giuridiche dei Trattati e dalla legislazione in materia¹⁴. La legislazione di riferimento comprende la decisione n. 1082/2013/UE sulle gravi minacce per la salute a carattere transfrontaliero e la decisione di esecuzione (UE) 2017/253 della Commissione¹⁵, che sono state introdotte proprio per adeguare la legislazione dell'UE con il regolamento sanitario internazionale (RSI) del 2005. Tale normativa prevede le competenze della Commissione, di concerto con le relative agenzie nel campo della valutazione del rischio, della pianificazione e

¹² I PHEIC sono stati dichiarati in sei casi: H1N1 nel 2009, Poliovirus nel 2014, epidemia di EVD in Africa occidentale nel 2014, epidemia di Zika nel 2016, decima epidemia di EVD nella DRC nelle province del Nord Kivu e Ituri nel 2019 e la pandemia di Covid-19

¹³ A. NATO, *Realizzare l'Unione europea della salute: note a margine della comunicazione della Commissione sul rafforzamento della resilienza dell'UE alle minacce per la salute a carattere transfrontaliero*, in questo Osservatorio, gennaio 2021, www.osorin.it.

¹⁴ K. PURNHAGEN, A. DE RUIJTER, M. FLEAR, T. HERVEY, A. HERWIG, *More Competences than You Knew? The Web of Health Competence for European Union Action in Response to the COVID-19 Outbreak*, in *European Journal of Risk Regulation*, 2020, 297-306.

¹⁵ La decisione di esecuzione (UE) 2017/253 della Commissione stabilisce procedure per la notifica di allarmi istituito per garantire lo scambio di informazioni, la consultazione e il coordinamento delle risposte a tali minacce ai sensi della decisione n. 1082/2013/UE.

mitigazione e la possibilità di adottare atti di esecuzione e misure di emergenza¹⁶ in caso di minaccia transfrontaliera.

La pandemia Covid-19 ha messo a dura prova lo spirito di solidarietà tra gli Stati membri, molti dei quali sono stati colti impreparati sul piano della sorveglianza e risposta, ed hanno adottato misure diverse per il contenimento dell'epidemia.

L'istituzione che ha avuto un ruolo di raccordo più incisivo per i Paesi membri è il Centro europeo per la prevenzione e il controllo delle malattie (ECDC), congiuntamente al sistema di allarme rapido e risposta (EWRS), nonostante le scarse risorse economiche e i numerosi limiti. Il rafforzamento dell'ECDC sarebbe auspicabile per una efficace risposta pandemica, ed inoltre, alcuni studiosi hanno proposto di rendere l'ECDC l'unica organizzazione responsabile della sorveglianza delle malattie infettive nella regione europea dell'OMS, anche per i Paesi extra-UE, con la possibilità di collaborare con il Centro di coordinamento della risposta alle emergenze (ERCC)¹⁷. In questo modo l'UE sarebbe dotata di uno strumento centrale di coordinamento della gestione dei dati, il che consentirebbe agli Stati membri un'azione sinergica garantendo un potenziamento della cooperazione e darebbe ai singoli Stati la capacità di adempiere agli accordi di un futuro trattato. Nel frattempo, con la Comunicazione dell'11 novembre 2020, la Commissione europea ha illustrato le azioni che intende intraprendere in futuro, sia a livello europeo che a livello nazionale, per aumentare la resilienza a tutte le minacce per la salute a carattere transfrontaliero¹⁸. La Commissione ha annunciato, quindi, che sarà modificato il quadro giuridico per il riconoscimento di un'emergenza a livello dell'UE ed implementate le misure di risposta dell'ECDC e delle pertinenti agenzie decentrate, che saranno inserite nelle valutazioni del rischio fornite al comitato per la sicurezza sanitaria.

Quantunque l'idea di un trattato internazionale per la preparazione la risposta alle pandemie sia elogiabile, l'Unione europea dovrebbe sviluppare una propria strategia pandemica, poiché una simile frammentazione all'interno di in una regione dell'OMS così vasta nel cuore dell'Europa, mal si concilia con una risposta globale di cui andrebbe ad occuparsi il trattato.

Maggio 2021

¹⁶ Cfr. la decisione (CE) 2119/98 del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce una rete per la sorveglianza epidemiologica e il controllo delle malattie trasmissibili nella Comunità, e la decisione (UE) 1082/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio sulle gravi minacce per la salute a carattere transfrontaliero e che abroga la decisione n. 2119/98/CE.

¹⁷ M. Anderson, E. Mossialos, *Time to strengthen capacity in infectious disease control at the European level*, in *International Journal of Infectious Diseases*, 2020, 263-265.

¹⁸ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, COM(2020) 724 final, *Costruire un'Unione europea della salute: rafforzare la resilienza dell'UE alle minacce per la salute a carattere transfrontaliero*, Bruxelles 11.11.2020

Il Rapporto globale delle Nazioni Unite sul traffico di esseri umani: aspetti rilevanti per la politica estera e interna dell'Italia

Greta Di Mattia

Dottoranda in Scienze politiche internazionali, Università degli Studi di Teramo

1. Premessa.- Il 12 dicembre del 2000 fu aperto alla firma a Palermo il Protocollo addizionale alla Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale per prevenire, reprimere e punire la tratta di esseri umani, in particolare donne e bambini¹, la cui ratifica ha raggiunto oggi una portata quasi universale con 178 Stati Parti².

È in occasione del ventesimo anniversario del Protocollo che, il 12 dicembre del 2020, è stata pubblicata la quinta edizione del Rapporto globale sul traffico di persone, a cura dell'Ufficio delle Nazioni Unite sulla Droga e il Crimine (UNODC). Si tratta di un rapporto biennale che l'UNODC redige dal 2012, sulla base di un mandato conferitogli dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite attraverso il Piano di azione globale contro il traffico di persone adottato il 29 luglio 2010³.

L'obiettivo del Rapporto consiste nel fornire agli individui, alle organizzazioni e agli Stati impegnati nella lotta contro il traffico di persone, un'analisi onnicomprensiva delle cause e delle modalità del fenomeno, osservato a partire da tre punti di vista inscindibilmente interconnessi: globale, regionale e nazionale.

Come viene affermato nell'introduzione al Rapporto, il Protocollo delle Nazioni Unite contro il traffico di persone si fonda sulla *prevenzione* del fenomeno, più che sulla sua repressione. Ebbene, dall'analisi del Rapporto emerge come, al fine di prevenire il traffico di esseri umani, l'attenzione debba essere rivolta alle vittime più che ai trafficanti, facendo fronte alle condizioni che le rendono vulnerabili.

Per questa ragione, il presente lavoro è focalizzato sui dati che il Rapporto fornisce riguardo ai profili e alla condizione sociale delle vittime, più che su quelli relativi alle diverse tipologie di organizzazione dei trafficanti. Tale analisi verrà condotta da un punto di vista globale, considerato anche il quadro regionale di cui l'Italia fa parte, ovvero quello dell'Europa meridionale e occidentale. Saranno altresì esaminate le condizioni di vulnerabilità delle vittime che, come vedremo, prescindono dalla regione o dal Paese di provenienza e anche dal genere e dall'età. Infine, oggetto di analisi saranno le strategie e le riforme legislative che il nostro Paese, sulla base delle raccomandazioni elencate nel rapporto dell'UNODC, dovrebbe adottare al fine di

¹ La Convenzione comprende altri due Protocolli Addizionali: il Protocollo addizionale contro la fabbricazione e il traffico illecito di armi da fuoco e di loro parti, elementi e munizioni e il Protocollo addizionale per combattere il traffico illecito di migranti via terra, via mare e via aria.

² *Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons Especially Women and Children, supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime*, reperibile online, al seguente indirizzo: https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XVIII-12-a&chapter=18

³ Vedi *United Nations Global Plan of Action against Trafficking in Persons*, punto 60.

prevenire il traffico di persone, punirne i responsabili e proteggerne le vittime.

Vedremo così che il fenomeno oggetto di analisi rappresenta un esempio particolarmente emblematico del legame tra la politica estera e la politica interna, reso sempre più stretto da una crescente globalizzazione. La lotta al traffico di persone richiede, infatti, strumenti facenti capo a entrambe le politiche e il coordinamento di tali strumenti è essenziale al fine di elaborare soluzioni efficaci e lungimiranti.

2. Le vittime del traffico di persone e le principali forme di sfruttamento nel mondo

2.1 Donne e bambini: il peso dello stigma.- Le condizioni che rendono una persona vulnerabile alle diverse forme di sfruttamento che sottendono al traffico di persone e dalle quali i trafficanti traggono sistematicamente vantaggio, presentano delle costanti che travalicano confini nazionali e regionali.

Tali costanti sono i cosiddetti *svantaggi strutturali*, condizioni individuali, familiari o socio-economiche che vengono sistematicamente discriminate all'interno di una società o comunità e che mettono gli individui in una posizione di svantaggio rispetto alla società nel suo complesso⁴.

Al fine di delineare un profilo generale delle vittime di traffico di persone e delle principali forme di sfruttamento al livello globale, nel presente paragrafo prenderemo in esame due dei principali esempi di svantaggi strutturali: essere donne o bambini. Si tratta, naturalmente, di caratteristiche che non rappresentano degli svantaggi di per sé, ma lo diventano in quanto oggetto di discriminazione e/o stigmatizzazione da parte della società, processi che spesso si traducono in minori opportunità per i gruppi vittima di tali meccanismi.

Nel 2018, cinque vittime su dieci di traffico di persone identificate al livello globale sono donne adulte e due bambine, mentre un terzo delle vittime è costituito da bambini, sia femmine – che rappresentano il 19% del numero totale – che maschi (15%).

Nell'Africa Sub-Sahariana e in Asia meridionale il numero di bambini tra le vittime di traffico di persone è considerevolmente più alto, giungendo a coprire il 50% del numero totale e la forma di sfruttamento principale di bambini e bambine è rappresentata dal lavoro forzato. In Europa occidentale e meridionale e in Nord Africa e Medio Oriente invece, i bambini di sesso maschile vengono sottoposti principalmente ad altre forme di sfruttamento, come chiedere l'elemosina, mentre le bambine sono vittime di sfruttamento sessuale e lavoro forzato.

La forma più comune di sfruttamento delle vittime di sesso femminile riguarda, come purtroppo è facile immaginare, quella sessuale, che rappresenta la forma preponderante di sfruttamento al livello globale con il 50% delle vittime trafficate per tale scopo. Nella maggior parte delle regioni del mondo, dunque, tale forma di sfruttamento rappresenta quella preponderante di donne e bambine, tranne che in Europa occidentale e meridionale e in Nord-Africa e Medio Oriente – dove il traffico di donne e bambine ha come sbocco anche il lavoro forzato – e nelle regioni dell'Africa sub-sahariana e dell'Asia meridionale, dove il lavoro forzato rappresenta la principale

⁴ Cfr. R. VIJAYARASA, *Sex, Slavery and the Trafficked Woman: Myths and Misconceptions About Trafficking and Its Victims*, Farnham, 2015.

forma di sfruttamento di donne e bambine⁵.

Il lavoro forzato è la seconda forma di sfruttamento più diffusa al mondo, con il 38% delle vittime ed è insinuata in diversi settori dell'economia globale che verranno esaminati più da vicino nel prossimo paragrafo. Il settore che registra il maggior numero di vittime di sesso femminile è quello del lavoro domestico. L'88% delle vittime di traffico di persone destinate a questo settore, infatti, è costituito da donne e bambine⁶.

In base all'esame dei casi giudiziari tra le fonti del rapporto UNODC, le donne trafficate in questo settore subiscono diversi tipi di abusi oltre a quelli connessi alle condizioni di lavoro in senso stretto, per comprendere violenze di carattere sessuale, fisico e psicologico. Nella maggior parte dei casi, inoltre, le donne vivono con gli autori di tali violenze, condizione che le rende particolarmente vulnerabili e lontane dallo sguardo della collettività.

Eppure, nonostante le donne siano state da sempre le vittime più numerose del traffico di persone, la percentuale odierna del 50% di donne adulte tra le vittime al livello globale è stata raggiunta in seguito ad un forte declino avviatosi circa quindici anni fa, quando le donne rappresentavano il 70% delle vittime di traffico di persone nel mondo. Nel corso dello stesso periodo, si è registrato un parallelo e costante aumento delle vittime tra le bambine e in una categoria che, nonostante gli altri svantaggi strutturali di cui può risentire e dei quali parleremo più avanti, non presenta quelli connessi al genere o all'età: gli uomini.

2.2. Gli uomini: dalle impalcature alle acque remote.- Dato che gli uomini sono le principali vittime di traffico finalizzato al lavoro forzato, il loro aumento tra le vittime del traffico di persone al livello globale è strettamente connesso all'aumento della suddetta forma di sfruttamento negli ultimi quindici anni, passata dal 18% al 38% del numero totale delle vittime (il 26% da donne, il 21% da bambini e il 15% da bambine)⁷.

Il traffico di persone finalizzato allo sfruttamento nel lavoro forzato si sovrappone ai flussi migratori verso i Paesi ad alto reddito. Pertanto, a differenza del traffico per sfruttamento sessuale, i cui flussi si dispiegano prevalentemente all'interno di una regione o di un singolo Stato, quella per lavoro forzato è una forma di traffico prettamente trans-regionale e transnazionale⁸.

I settori economici principali del traffico di uomini adulti sono l'industria della pesca e delle costruzioni⁹. L'86% dei lavoratori impiegati globalmente nella fase di cattura del pesce è costituito da uomini, pertanto, nonostante la mancanza di dati certi riguardo al sesso delle vittime di traffico in questo settore, è logico presumere che esse siano in maggioranza uomini adulti¹⁰.

La causa prima alla base della crescita di questa forma di sfruttamento è rappresentata dalla *pesca eccessiva*, che ha portato all'esaurimento delle riserve ittiche nelle aree di pesca tradizionali, spingendo i pescherecci sempre più al largo alla ricerca di nuove riserve. Ciò fa sì che i lavoratori vivano al lungo in acque remote, lontano da

⁵ Vedi Mappa n° 2 in *Executive Summary, Global Report on Trafficking in Persons 2020*, cit., p. 17.

⁶ Ivi, fig. 67, p.98.

⁷ Ivi, p. 95.

⁸ *Global Report on Trafficking in Persons 2020*, cit., p. 97.

⁹ Ivi.

¹⁰ Ivi, p. 107.

controlli e ispezioni. Si tratta di un fenomeno osservato in tutte le regioni del mondo, ma particolarmente comune, in virtù delle loro posizioni geografiche, nelle regioni dell’Africa Sub-Sahariana e dell’Asia meridionale. In migliaia di casi, i lavoratori sono stati reclutati nel sud-est asiatico per poi essere portati al largo delle coste africane. In molti casi, inoltre, i pescatori vengono sfruttati da compagnie provviste di una licenza ufficiale, ma questo è un aspetto che interessa tutti i settori del lavoro forzato e verrà discusso nell’ultimo paragrafo del presente lavoro.

Per quanto riguarda il settore delle costruzioni, il numero delle vittime è limitato rispetto ad altri settori, ma è in costante espansione ed è costituito per il 90% da uomini. Negli ultimi trent’anni, il numero di vittime di traffico di persone in questo settore si è triplicato nei Paesi a basso reddito ed è cresciuto del 30% nei Paesi a reddito medio-alto. Considerando la rapida espansione dell’industria delle costruzioni al livello globale, si prevede che questa forma di sfruttamento possa continuare a crescere.

Infine, un altro settore dove la manodopera maschile è sfruttata in maniera consistente per mano dei trafficanti è quello agricolo. Qui, tuttavia, il profilo delle vittime è molto eterogeneo e comprende sia donne che uomini, sia bambine che bambini. Il traffico di persone in questo settore è stato documentato in ogni parte del mondo: nelle grandi piantagioni dell’Africa e del sud-est asiatico, nelle fattorie del nord-America, nelle piantagioni dell’America latina e in Europa, per la raccolta stagionale di frutti e verdure.

3. L’Europa occidentale e meridionale.- Con il 49% del totale delle vittime di traffico di persone, è questa la regione con la più alta percentuale al mondo di vittime di sesso maschile, sia uomini che bambini¹¹. Lo sfruttamento sessuale resta la forma di sfruttamento più diffusa in questa regione, con il lavoro forzato – più comunemente connesso agli uomini adulti – al secondo posto.

Ad ogni modo, è lo sfruttamento “per altri scopi” – come attività criminali forzate e chiedere l’elemosina – la forma di sfruttamento ad aver registrato il più alto aumento, passando dal 7% nel 2016 al 25% nel 2018. Si tratta di un fenomeno connesso all’aumento di vittime tra i bambini, i bersagli più comuni di questa forma di sfruttamento, che dal 25% del 2016 sono passati a costituire il 35% delle vittime di traffico di esseri umani individuate nel 2018 in questa regione.

Per quanto riguarda i flussi, in linea con una tendenza di carattere globale, i Paesi della regione hanno registrato un aumento delle vittime tra i propri cittadini, che nel 2018 sono giunti a rappresentare il 37% del numero totale. Tra le vittime provenienti da altre regioni del mondo, a partire dal 2014 si è registrata una forte diminuzione di coloro provenienti dall’Europa centrale e sud-orientale, che nel 2018 rappresentano il 17% del totale.

Parallelamente, il numero di persone trafficate dall’Africa Sub-Sahariana è rimasto stabile negli ultimi dieci anni ed oggi costituisce il 19% del numero totale delle vittime di traffico individuate in Europa occidentale e meridionale. L’Africa Sub-Sahariana è divenuta così la principale regione non europea di provenienza delle persone trafficate verso l’Europa occidentale e meridionale. Più precisamente, la percentuale più alta di vittime proviene dall’Africa occidentale (13%), mentre il numero di persone trafficate dall’Africa orientale è aumentato considerevolmente dal 2016 al

¹¹ *Global Report on Trafficking in Persons 2020*, cit., p. 133.

2018, passando dal 3 al 6%. Le vittime dell’Africa occidentale vengono trafficate verso ogni Paese dell’Europa occidentale e meridionale, mentre le persone provenienti dall’Africa Orientale giungono prevalentemente nel Regno Unito, in Olanda e in Francia.

4. Le condizioni di vulnerabilità delle vittime preesistenti alla fase del reclutamento

4.1. La disuguaglianza della prossima recessione economica.- L’art. 9, par. 4, del Protocollo delle Nazioni Unite sul Traffico di Persone stabilisce: «Gli Stati Parti dovranno prendere o rafforzare le misure, anche attraverso la cooperazione bilaterale o multilaterale, per alleviare i fattori che rendono le persone, specialmente donne e bambini, vulnerabili al traffico, come la povertà, il sottosviluppo e la mancanza di pari opportunità». Tale responsabilità è divenuta oggi ancora più urgente in conseguenza della profonda recessione economica innescata dalla pandemia di Covid-19, la più grave dal secondo dopoguerra che, secondo le previsioni, porterà ad un declino del 6.2% del PIL *pro capite* globale¹².

Inoltre, come è stato già osservato in diversi studi, i danni economici provocati dalla pandemia sono distribuiti in maniera fortemente diseguale sia all’interno dei singoli Paesi – dove sono le classi sociali medio-basse ad essere state maggiormente colpite – che nelle diverse regioni del mondo, con i Paesi in via di sviluppo posti di fronte a maggiori rischi di recessione¹³.

Se i piani di ripresa economica dei singoli Stati fallissero nell’affrontare tale questione, i Paesi e le classi sociali lasciati indietro diverrebbero mercati floridi per i trafficanti di esseri umani. Il rischio, infatti, è che la pandemia accentui quei fattori micro e macro-economici alla base della vulnerabilità delle vittime nella fase del reclutamento.

4.2. Fattori micro-economici: l’estrema povertà delle vittime.- La necessità economica rappresenta la causa principale di vulnerabilità delle vittime al traffico di persone a prescindere dagli svantaggi strutturali connessi al genere o all’età e incide ugualmente in tutte le forme di sfruttamento.

Un’analisi condotta dagli esperti dell’UNODC su 233 casi giudiziari di traffico di persone ha rivelato che nella maggioranza di essi le vittime si trovavano in una condizione di gravi difficoltà economiche prima di essere reclutate dai trafficanti, non potendo provvedere a bisogni basilari come cibo, riparo e cure mediche¹⁴.

Gli esperti citano il caso di un giovane uomo trafficato dall’Africa occidentale in Europa al fine di essere sfruttato per attività criminali forzate. In seguito alla morte di alcuni parenti che provvedevano al sostentamento della famiglia, il ragazzo si è ritrovato ad esserne il nuovo responsabile e, di fronte alla mancanza di opportunità lavorative, ha accettato immediatamente la proposta di un membro importante della sua comunità, il quale descrisse la florida prospettiva di un lavoro ben retribuito in Europa.

4.3. Fattori macro-economici: tasso di disoccupazione e PIL del Paese di

¹² World Bank (2020). *Global Economic Prospects*, June 2020. The World Bank. <https://doi.org/10.1596/978-1-4648-1553-9>.

¹³ IMF Blog (2020), *How Pandemics Leave the Poor Even Farther Behind*, 11 maggio 2020.

¹⁴ *Global Report on Trafficking in Persons 2020*, cit., p. 70.

provenienza delle vittime.- La crisi finanziaria globale del periodo 2007-2010 viene spesso utilizzata dagli esperti come riferimento per predire le possibili evoluzioni nei flussi del traffico globale di esseri umani. La ragione di un simile collegamento – che a prima vista potrebbe risultare non immediato – risiede nel fatto che i Paesi che affrontarono meglio la crisi finanziaria divennero la destinazione prescelta di sempre più vittime di traffico di persone provenienti da quei Paesi che invece furono più duramente colpiti dalla crisi.

Fenomeni come la riduzione del PIL e l'aumento del tasso di disoccupazione investirono le diverse regioni del mondo in maniera molto diseguale, abbattendosi particolarmente sui Paesi in via di sviluppo.

D'altronde, il fatto che il deterioramento dell'economia di un Paese possa risultare in un aumento dei flussi migratori è un assunto consolidato sulla base della teoria economica neoclassica. Dato che il traffico di esseri umani si sovrappone ai flussi migratori, il deterioramento dell'economia di un Paese può risultare ugualmente in un aumento dei flussi del traffico di persone.

Così, lo stesso tipo di osservazione può essere applicato alla recessione economica innescata dalla pandemia di Covid-19. Uno studio condotto dall'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE), rileva che il tasso di disoccupazione in Europa centrale e sud-orientale aumenterà dal 3-5% registrato nel 2019 al 6-8% nel corso del 2020 e al 5-6% nel 2021¹⁵.

Se tutte le condizioni dovessero rimanere costanti, si prevede che le vittime di traffico di persone provenienti dall'Europa centrale e sud-orientale e dirette in Europa occidentale crescerà notevolmente nel corso di questi due anni, dopo una tendenza decrescente registrata nell'ultimo quinquennio.

Per quanto riguarda le fluttuazioni del PIL, un esempio particolarmente eloquente dell'influenza che il suo deterioramento ha sui flussi del traffico di esseri umani è costituito dal Venezuela, il cui PIL ha subito forti contrazioni a partire dal 2014 e, parallelamente, il numero di vittime di nazionalità venezuelana trafficate all'estero è cresciuto costantemente. Nel 2018, 430 vittime di nazionalità venezuelana sono state identificate in 21 Paesi in Sud-America, America Centrale, Europa occidentale e meridionale ed Europa centrale e sud-orientale.

Parallelamente, il miglioramento degli indicatori economici in un Paese lascia presagire una riduzione nel numero di vittime provenienti da tale Paese. Questa connessione è stata osservata in maniera particolarmente evidente in Russia, dove la crescita del PIL *pro capite* tra il 1999 e il 2015 coincide con una riduzione nel numero delle vittime di nazionalità russa trafficate in Germania e in Olanda.

5. Le condizioni di vulnerabilità nella fase dello sfruttamento

5.1. Il vincolo del debito.- Per quanto concerne gli svantaggi strutturali che accomunano le vittime di ogni forma di sfruttamento, il è ancora di carattere economico e consiste nella strategia impiegata dai trafficanti al fine di impedire alle vittime di trovare una concreta via d'uscita, ovvero la necessità di pagare un presunto debito che

¹⁵ Si veda: The Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) *Hungary Economic Snapshot Economic Forecast Summary (June 2020)* reperibile online al seguente indirizzo: <http://www.oecd.org/economy/hungaryeconomic-snapshot/>, oppure *Bulgaria Economic Snapshot Economic Forecast Summary (June 2020)*, reperibile online, al seguente indirizzo: <http://www.oecd.org/economy/bulgaria-economic-snapshot/>.

lega lo sfruttato al proprio sfruttatore. Si tratta, solitamente, delle spese che i trafficanti avrebbero investito nel viaggio verso il Paese di destinazione e che si traducono in debiti ingenti, sulla base dei quali i trafficanti ritardano il pagamento dei salari o ne trattengono un'alta percentuale. Le vittime sono così in uno stato di totale dipendenza finanziaria dai propri sfruttatori.

Gli altri svantaggi strutturali post-reclutamento sono principalmente due e, pur essendo senza dubbio legati alla mancanza di mezzi economici, questi ultimi non ne costituiscono il fondamento, che attiene piuttosto allo *status* giuridico delle vittime e alla capacità di controllo da parte dello Stato che le ospita. Si tratta dello *status* di migrante e della condizione di invisibilità delle vittime rispetto all'autorità statale.

5.2. Il permesso di soggiorno.- Una ricerca condotta nell'Unione europea mostra che gli immigrati irregolari percepiscono la mancanza del permesso di soggiorno come il fattore che contribuisce maggiormente al loro sfruttamento¹⁶. I trafficanti, infatti, minacciano le vittime di denunciarle alle autorità qualora esse si ribellino. In tal modo, le vittime sono scoraggiate dal denunciare i propri sfruttatori per paura di essere rimpatriate.

In alcuni casi, inoltre, l'immigrazione clandestina è incoraggiata dal fatto che il prezzo da pagare per essa è più basso dei costi necessari a dotarsi di documenti regolari¹⁷. La pratica di addebitare costi d'immigrazione, infatti, non è propria ai soli trafficanti, ma anche ad alcune compagnie ufficialmente registrate e alcuni migranti diventano così prigionieri dei debiti in quanto condizioni di un regolare contratto di lavoro.

5.3. Invisibilità.- Come è stato osservato in merito al traffico di esseri umani nel settore della pesca, la lontananza delle vittime dai controlli delle autorità statali rappresenta un vantaggio fondamentale per i trafficanti.

La pesca in acque remote è, tuttavia, molto più diffusa nelle regioni dell'Africa Sub-Sahariana e del sud-est asiatico. In Europa, tale condizione è stata osservata soprattutto nell'agricoltura, un settore in cui le vittime di traffico di persone vivono spesso in aree rurali remote. In un caso indagato dall'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali, alcuni migranti provenienti dall'Europa orientale lavoravano in una fattoria lontana da ogni centro abitato, senza alcun accesso ai trasporti pubblici, condizione che li portava a dipendere completamente dai propri sfruttatori per provvedere ad ogni minima necessità¹⁸.

Non solo i luoghi dello sfruttamento, ma anche le abitazioni – quando non coincidono con i primi – possono nascondere le persone vittime di traffico dallo sguardo delle autorità attraverso il loro confinamento in quartieri poveri e isolati rispetto al resto della comunità.

¹⁶ European Union Agency for Fundamental Rights, *Severe labour exploitation: workers moving within or into the European Union*, 2015, pp. 67-68.

¹⁷ B. HARKINS, D. LINDGREN, T. SURAVORANON, *Risks and rewards: Outcomes of labour migration in South-East Asia*, International Labour Organization and International Organization for Migration, 2017, p. 36.

¹⁸ European Union Agency for Fundamental Rights, *Severe labour exploitation: workers moving within or into the European Union*, cit., p. 49.

6. Le raccomandazioni ai governi

6.1. Le politiche di sostegno allo sviluppo.- Secondo una stima della Banca mondiale, il reddito *pro capite* subirà un declino del 5,3% nell’Africa Sub-Sahariana, sulla scia della recessione economica innescata dalla pandemia di Covid-19¹⁹. Essendo l’Africa Sub-Sahariana la principale regione non-europea dalla quale provengono le persone trafficate verso l’Europa occidentale e meridionale, una simile contrazione del reddito si tradurrà in un considerevole aumento nel numero delle vittime trafficate su questa rotta.

È pertanto fondamentale – al fine di prevenire o quanto meno mitigare tale fenomeno – che la cooperazione internazionale prenda in considerazione la dimensione socio-economica del traffico di esseri umani nei Paesi di origine delle vittime. Così come stabilito dalla legge 125/2014, «l’Italia partecipa alla definizione della politica di aiuto allo sviluppo dell’Unione europea, contribuisce al bilancio e ai fondi dell’Unione e armonizza i propri indirizzi e le proprie linee di programmazione con quelli dell’Unione, favorendo la realizzazione di progetti congiunti».

L’Unione europea è il principale donatore di aiuti allo sviluppo a livello mondiale e al fine di monitorare l’effettività di questa importante parte della sua azione esterna, l’UE è parte della *Global Partnership for Effective Development Cooperation* (GPEDC). Si tratta di una piattaforma multilaterale che comprende governi, organizzazioni bilaterali e multilaterali, rappresentanti della società civile, privati, parlamenti, governi locali e sindacati stabilita nel 2011 al Forum di alto livello di Busan, con il fine di assicurare l’effettività dei programmi di aiuti allo sviluppo.

Sulla base dei dati raccolti nel Global Progress Report pubblicato nel 2019 dalla GPEDC, a giugno 2020 la Commissione europea ha pubblicato uno studio sulla conformità delle linee di programmazione dell’UE e dei suoi Stati membri agli indicatori stabiliti dalla GPEDC²⁰. Dall’analisi dello studio, emerge che dei dieci indicatori di alto livello sui quali si basa la metodologia di monitoraggio GPEDC, quello che suscita maggiori perplessità tra gli Stati membri è l’utilizzo dei sistemi del Paese partner, come, ad esempio, i sistemi di controllo dell’attuazione dei programmi, cui spesso i Paesi partner si rifiutano di assegnare il numero adeguato di dipendenti. Questo tipo di difficoltà, unito ai sempre più numerosi episodi di corruzione registrati in Paesi come la Tanzania, il Malawi, l’Uganda e il Mozambico, si sono tradotti in una crescente sfiducia degli Stati membri dell’UE nei confronti dei governi dei Paesi partner²¹.

Inoltre, la crescente cooperazione tra i Paesi in via di sviluppo e la Cina, l’India, il Brasile e gli Stati del Golfo, hanno posto all’attenzione internazionale il diverso approccio scelto dalle potenze emergenti che, pur non facendo affidamento sui sistemi nazionali degli Stati partner, sembrano riuscire ad influenzare le decisioni politiche di questi ultimi²².

Così, sempre più Stati membri dell’Unione europea hanno scelto di cooperare con le istituzioni locali più che con quelle nazionali, coinvolgendo anche la società civile.

¹⁹ World Bank, *Global Economic Prospects*, giugno 2020, p. 17 (reperibile online).

²⁰ Cfr. *Effective development cooperation. Does the EU deliver? Detailed Analysis of EU Performance*, 5 maggio 2020: https://ec.europa.eu/international-partnerships/system/files/eu-development-effectiveness-monitoring-report-2020v0_en.pdf.

²¹ Ivi, p. 61.

²² Ivi, p. 62.

Questa strategia è proprio quella suggerita dagli esperti dell'UNODC nel Rapporto sul traffico di esseri umani al fine di sostenere lo sviluppo economico dei Paesi di provenienza delle vittime. Tuttavia, non essendo essa contemplata tra gli indicatori della metodologia GPEDC, lo studio della Commissione europea ha rilevato un considerevole deterioramento nei risultati degli Stati membri, che porta a mettere in discussione la validità di tali indicatori, soprattutto, appunto, quello relativo all'utilizzo dei sistemi nazionali degli Stati partner. D'altronde, quest'ultimo approccio si rivela particolarmente difficile da portare avanti quando i Paesi partner presentano un sistema statale fragile.

In conclusione, si comprende come, al fine di migliorare la cooperazione internazionale allo sviluppo e rendere le comunità meno vulnerabili al traffico di esseri umani, sia necessario aggiornare il metodo di monitoraggio della GPEDC, in linea con il profondo mutamento subito dal mondo dal 2011, che, come affermato nella Strategia Globale dell'UE del 2019, «è sempre più complesso e competitivo».

6.2. L'integrità della filiera.- L'agricoltura, la pesca, il lavoro domestico e le costruzioni sono i settori in cui il traffico di esseri umani si insinua più facilmente nell'economia legale.

L'invisibilità delle vittime è il fattore che più di ogni altro facilita i crimini dei trafficanti, una realtà che ha carattere duplice: invisibilità rispetto alle autorità dello Stato ospitante e invisibilità rispetto alle industrie che, spesso inconsapevolmente, basano parte della propria produzione sullo sfruttamento delle vittime.

Il primo aspetto è già stato preso in esame e riguarda l'isolamento dei luoghi di lavoro dai centri abitati, una criticità che gli esperti dell'UNODC propongono di affrontare attraverso maggiori controlli. Il secondo, riguarda invece una caratteristica che ormai da tempo è propria dell'economia globale: la delocalizzazione della catena di produzione.

Le compagnie manifatturiere che importano prodotto finiti o semi-finiti da altre compagnie localizzate in Paesi dove il costo del lavoro è minore potrebbero diventare complici involontarie del traffico di esseri umani per lavoro forzato²³. Al fine di contrastare gli alti rischi legati a questo fenomeno, nel Rapporto dell'UNODC si legge che i governi dovrebbero innanzitutto proibire alle compagnie che ricevono fondi pubblici di portare avanti pratiche come questa, note per facilitare l'infiltrazione del traffico di esseri umani nell'economia globale. In caso di violazione, i governi dovrebbero imporre sanzioni economiche.

Un altro fattore che contribuisce all'opacità della catena di produzione è la pratica del *sub-contratto*, attraverso la quale le aziende ingaggiano agenzie intermedie per il reperimento della forza lavoro, comune soprattutto al settore delle costruzioni²⁴. È evidente, dunque, come il settore privato ricopra un ruolo fondamentale nella lotta al traffico di esseri umani e nel rapporto UNODC i governi vengono incoraggiati ad includere le compagnie private, nonché altri portatori di interessi come la società civile, nella messa a punto di *piani d'azione nazionali* finalizzati a combattere l'infiltrazione del lavoro forzato nell'economia globale.

²³ *Global Report on Trafficking in Persons 2020*, cit., p. 114.

²⁴ *Ivi*, p. 104.

6.3. La Creazione di Agenzie Nazionali Specializzate contro il traffico di esseri umani.- Al fine di prevenire e contrastare il traffico di esseri umani sul territorio di uno Stato, gli esperti dell'UNODC raccomandano la creazione di un'Agenzia Nazionale Specializzata che possa facilitare il coordinamento tra le aree di competenza facenti capo alle diverse istituzioni coinvolte. Tra queste, ad esempio, figurano le agenzie contro la criminalità organizzata, l'ispettorato del lavoro, i servizi sociali e le *istituzioni nazionali per i diritti umani*.

Risale al 20 dicembre del 1993 la risoluzione n. 48/134 dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite, che impegna tutti gli Stati membri ad istituire organismi nazionali, autorevoli ed indipendenti, per la promozione e la protezione dei diritti umani e delle libertà fondamentali. L'Italia non ha ancora ottemperato a tale impegno e, insieme a Repubblica Ceca, Malta e Romania, rappresenta un'eccezione tra gli Stati membri dell'Unione europea.

Non esiste una definizione ufficiale delle istituzioni nazionali per i diritti umani, ma, da un punto di vista formale, esse possono essere definite come degli *enti pubblici, ossia creati dai rispettivi Stati, al contempo però indipendenti dall'apparato pubblico*²⁵.

L'indipendenza – sia operativa sia finanziaria – di queste istituzioni, è uno dei cosiddetti *Principi di Parigi*, tra i quali figurano anche il pluralismo, un ampio mandato basato sugli standard universali sui diritti umani, un adeguato potere di indagine e risorse adeguate. Si tratta di criteri molto generici e, nel concreto, gli Stati hanno un ampio margine di discrezionalità nel delineare il funzionamento concreto delle istituzioni. La *Commission nationale consultative des droits de l'homme* francese, ad esempio, è una commissione consultiva composta da un elevato numero di membri generalmente provenienti dalla società civile, che formulano raccomandazioni rivolte al Parlamento, al Governo e ad altre autorità pubbliche²⁶.

Nei Paesi dell'America Latina, dell'Europa dell'est e della penisola balcanica è diffuso invece il modello dello *human rights ombudsman*, anche noto come *defensor del pueblo*. Si tratta di istituzioni monocratiche che si occupano principalmente di sanzionare condotte illegittime della pubblica amministrazione sulla base di denunce individuali.

Negli Stati del Commonwealth è diffuso un modello di commissione che, per quanto collegiale, è costituito da esperti e non da esponenti della società civile, e svolgono soprattutto compiti di tutela dei diritti umani ricevendo denunce individuali di violazioni e istituendo procedimenti giudiziari per conto delle vittime²⁷.

Il 29 ottobre 2020 la I Commissione della Camera dei deputati ha deliberato di adottare un testo unificato delle proposte di legge volte a istituire un organismo nazionale per la promozione e la protezione dei diritti umani. In base al testo unificato, la *Commissione nazionale per la promozione e la protezione dei diritti umani e per il contrasto alle discriminazioni* è riconducibile all'ultimo modello descritto. La

²⁵ Cfr. C. T. ANTONIAZZI, *Bridging the gap: le Nazioni Unite e le istituzioni nazionali per i diritti umani*, in corso di pubblicazione in "Quaderni" La Comunità Internazionale. Si veda anche: C.T. ANTONIAZZI, *Il rapporto della Fundamental Rights Agency sulle istituzioni nazionali per i diritti umani e le prospettive per un'istituzione italiana*, in Osservatorio sulle attività delle organizzazioni internazionali e sovranazionali, universali e regionali, sui temi di interesse della politica estera italiana, SIOI UNA Italy, ottobre 2020, https://www.osorin.it/uploads/model_4/files/43_item_2.pdf?v=1603359855.

²⁶ Ibidem.

²⁷ Ivi, p. 3.

Commissione è composta da cinque membri, *scelti tra persone che oltre ad essere di indiscussa moralità, riconosciuta indipendenza, integrità ed elevata professionalità, abbiano una comprovata competenza nel campo dei diritti umani, dei diritti dei minori e delle scienze umane e devono aver svolto attività di protezione dei diritti della persona in Italia e all'estero* (co. 3). Ai sensi del co. 4, i componenti sono nominati con determinazione adottata d'intesa dei Presidenti di Camera e Senato, a maggioranza dei due terzi dei rispettivi componenti.

Per quanto riguarda i compiti della Commissione, essi sono elencati all'art. 3, co. 1, del testo, tra i quali figurano, in particolare, i seguenti: ricevere segnalazioni relative a specifiche violazioni o limitazioni dei diritti riconosciuti e fornire assistenza, nei procedimenti giurisdizionali o amministrativi, alle persone che si ritengono lese da comportamenti discriminatori; svolgere inchieste al fine di verificare l'esistenza di fenomeni discriminatori e il rispetto dei diritti umani; formulare raccomandazioni e pareri al governo e alle Camere su questioni connesse alle discriminazioni e al rispetto dei diritti umani.

L'Italia ha compiuto così il primo passo verso la creazione di una Commissione nazionale per la protezione dei diritti umani, un'istituzione le cui funzioni, come sottolineato nel Rapporto UNODC, sarebbero fondamentali nella lotta al traffico di persone, soprattutto per quanto riguarda, ovviamente, la protezione delle vittime.

D'altronde, proteggere le vittime del traffico di persone è una necessità che non solo discende dal dovere universale di tutelare i diritti umani, ma corrisponde anche alla strategia più efficace per contrastare tale crimine. Gli esperti dell'UNODC, infatti, fanno appello ai governi affinché non puniscano le vittime sulla base dei crimini commessi come risultato del loro sfruttamento da parte dei trafficanti²⁸. Un simile approccio fa sì che le vittime non denuncino gli abusi subito alle autorità, aumentando la possibilità che intraprendano carriere criminali a lungo termine. Le buone pratiche, dunque, si basano sul promuovere la collaborazione tra le vittime e le autorità, che in molti Paesi rappresenta lo strumento principale nel contrasto al traffico di esseri umani.

7. Conclusioni.- L'ultima edizione del Rapporto globale dell'UNODC sul traffico di esseri umani mette in guardia gli Stati dalle possibili conseguenze di un fenomeno in particolare: la recessione economica innescata dalla Pandemia di Covid-19. Con il reddito *pro capite* dei Paesi dell'Africa Sub-Sahariana in procinto di subire una forte contrazione, gli abitanti di questa regione diventeranno sempre più vulnerabili alle false promesse di una vita migliore imbastite dai trafficanti.

Dato che l'Italia potrebbe divenire, a causa della sua posizione geografica, uno dei Paesi dell'Europa occidentale e meridionale a ricevere il maggior numero di vittime di traffico di esseri umani provenienti soprattutto dall'Africa Sub-Sahariana, è fondamentale che la classe politica sia consapevole delle migliori strategie delineate dagli esperti dell'UNODC per affrontare tale fenomeno.

Innanzitutto, quella narrativa che si riduce allo slogan superficiale e semplicistico di aiutare i migranti e le vittime di traffico di esseri umani (figure che, come abbiamo visto, spesso si sovrappongono) "a casa loro", deve essere sostituita da un approccio serio e realistico, che prenda in considerazione le attuali criticità dei piani di aiuto allo sviluppo nei Paesi a basso reddito.

²⁸ *Global Report on Trafficking in Persons 2020*, cit., p. 19.

La politica estera italiana potrebbe farsi portavoce di un'istanza fondamentale in questo senso e porre l'attenzione, in sede di Consiglio UE, sulla necessità di riformare il metodo di monitoraggio della *Global Partnership for Effective Development Cooperation* (GPEDC), affinché si superi la condizione di coinvolgere necessariamente le istituzioni centrali spesso fragili o corrotte dei Paesi partner, per prediligere la cooperazione con gli enti locali e la società civile, in linea con la strategia consigliata dagli esperti dell'UNODC.

Tuttavia, si tratta di un progetto a lungo-termine che sicuramente non migliorerà nell'immediato le condizioni socio-economiche delle persone vulnerabili al traffico di esseri umani. Per tale ragione, diventa sempre più urgente, al fine di mettere in atto strategie efficaci di politica interna volte a contrastare il traffico di esseri umani sul territorio italiano, creare un'istituzione nazionale per i diritti umani, che tuteli i diritti delle vittime di traffico e faccia appello alle autorità affinché esse non vengano punite per i crimini commessi come diretta conseguenza del loro essere vittime. Successivamente, si dovrebbe procedere alla creazione di un altro organismo proposto dagli esperti dell'UNODC, ovvero un'agenzia nazionale specializzata nel prevenire e contrastare il traffico di esseri umani.

In tal modo, oltre ad adempiere al dovere universale di tutelare i diritti umani di tutti, lo Stato italiano avrebbe al suo fianco gli alleati più preziosi nella lotta agli sfruttatori: gli sfruttati.

Maggio 2021

Cybersecurity Governance. Comment on the 2021 Final Document of the OEWG

Elena Drago

MA Philosophy, Politics and Economics in MED, Università degli Studi di Bari Aldo Moro

1. Introduction.- Cybersecurity is now [mainstream](#). News is featuring and giving attention to cyberattacks, partially because cyberspace is increasingly becoming a platform of geopolitical friction. Nevertheless, states are working to find shared rules and practices to assure peace in cyberspace and avoid “[that] a cyberattack could cause the next international conflict,” borrowing the EU Secretary General’s [words](#).

On this year’s March 12th, the UN Open-Ended Working Group (OEWG)¹ concluded a 2-year discussion regarding information and telecommunications technologies in the context of international security. All UN member states were invited to participate. Because of the COVID 19 pandemic, the meeting’s sessions were conducted in a hybrid format, both live and virtually. As the Chair [said](#) with a smile in his conclusive speech, state delegates were connected from their offices or their kitchens, in different time zones, sometimes in the middle of the night, fighting with muted microphones. Not quite the same as having breaks at a Viennese cafe under the UN building, quoting the US delegate Michele Markoff’s [words](#).

By contrast, the physical distance has been compensated by a closeness of intent. In fact, after six years of impasse, the UN negotiation process finally generated a [Consensus report](#) for the promotion of security and cooperation in cyberspace, published alongside the [Chair’s summary](#) and the [Updated procedural report](#). The consensus agreement between the UN member states required considerable *flexibility*, a word used repeatedly during the states’ delegates’ statements, including the [Italian](#) delegation. It is clear that divergences of values on regulating cyberspace exist and run deep between the states. Just think that the OEWG was born as a Russian-led forum, parallel, and rival to the UN GGE², when the latter, in 2016-2017, failed to generate a consensus report³.

The shared concern, especially of the US and like-minded states, was that Russia and its allies would try to demolish the work of the GGE. The agreed issues were:

¹ The Open-Ended Working Group was established in December 2018, through resolution 73/27 by the UN General Assembly. Tabled by the Russian Federation, the process, that is open to all UN states, aims to discuss the developments of ICTs in the context of international security. The official page of the OEWG can be accessed [here](#).

² The Group of Governmental Experts (GGE) was established in 2004 by the UN General Assembly through resolution 73/266, to discuss the risks of the development of ICT on national security. Since its birth, six GGEs took place. The official page of the OEWG can be accessed [here](#).

³ The cybersecurity diplomacy path and the disagreement that led to creating the two competing forums are analyzed in more detail in a preceding [paper](#) of the OSORIN by Gian Maria Farnelli.

- The applicability of international law to cyberspace;
- A set of eleven norms that apply under the threshold of the use of force;
- A shared understanding of the importance of confidence-building measures.

Despite all the expectations, the OEWG final document is not revolutionary at all. Surprisingly Russia and China insisted with quotes and references to the previous GGE report, reconfirming all the work done there. While [it might seem that no advancements were made](#), the first important outcome was that the “rules of the road” were established in a much broader framework of participating states, in confrontation with the private sector, departing from the often-criticized GGE’s elitist decision process, from which Italy is also excluded.⁴

In what follows, it will be analyzed the OEWG final report, bringing to light the open issues between states. Although the OEWG generated a consensus report, the states continue to have rival interests and contrasting long-term plans. The practical implication of the report will be discussed, stressing the importance of developing cyberattacks' resilience through capacity building, and highlighting the limits of the US and like-minded state's security-centered strategies.

2. *It is not just a matter of form.*- The OEWG final document is divided into six sections:

- Existing and emerging threats;
- Norms, rules, and principles;
- International law;
- Confidence building measures;
- Capacity building;
- Regular institutional dialogue.

The second and the third section are the most controversial. While in the first section, there was an agreement between states that information and telecommunication technologies come with both benefits and dangers, the instruments to address those risks are still contested. From one side, Russia, Iran, Syria, Cuba, and Egypt, with the support of China, believe that the current norms are insufficient to prevent malicious behavior in cyberspace. “If international law applies in cyberspace, why are foreign hackers electing the president of the United States?” the Russian representative asked rhetorically. On the other side, the EU, Japan, the US, and other states believe the

⁴ In the GGE process, only a restricted number of states are invited to participate. The 25 countries that are participating in the current GGE are listed on the [official page](#). The process has also been accused of being obscure because the meeting sessions are not publicly available.

existing legal framework to be sufficient. What is missing, according to them, is its implementation, as [underlined](#) by New Zealand's delegation.

The matter has not yet been settled. But the final structure of the document speaks for itself. In the [zero draft](#) of the report, the section on *international law* appears before the *norms, rules, and principles* section. However, in the final report, as requested by China, the order of the sections was inverted, featuring *rules, norms, and principles* first giving, therefore, predominance to the need for new legislative instruments. It is easy to deduce that those states that were not in favor of new norms are not satisfied with the structure of the final document.

Why do states disagree on the instrument of regulation? If states agree that ICTs need to be regulated, what is the difference between existing international law and a new treaty?

One interpretation of the current regulatory deadlock sees it as beneficial for both geopolitical camps. From one side, the regulatory stall would benefit authoritarian states that want to freely conduct mass surveillance, cyberespionage, and other practices that fall in the so-called “gray zone” of international law. Therefore the call for a new treaty would be a strategy [to delay the implementation of existing rules of international law](#) to continue questionable behavior. On the other side, [according to E. Tikk and M. Kerttunen](#), the US's and friendly states' rejection of the treaty initiative and the argument of the sufficiency of existing international law could be a strategy to avoid any kind of restrictions on its predominant position on ICT.

However, in the current geopolitical situation, the absence of regulations does not benefit anyone. A comparison with the sea regulation process can be helpful to understand the current cyberspace debate. As Julija Kalpokienė and Ignas Kalpokas [highlight](#), freedom of the seas was possible only when one country could exercise complete control over the sea. The free sea argument was supported by dominant actors, Britain and the US, respectively, mainly to shut out competition. As the number of maritime powers increased, there was a need to negotiate a settlement to avoid a major conflict.

From one side, the struggle for regulations is a defensive tactic implemented by states in a position of disadvantage to enclose some territories from the domination of others. On the other hand, a “developed” cyber-state, while able to benefit from greater freedom of action, at the same time, is more exposed to cyber risks. Being heavily dependent on the IT infrastructure, it is therefore vulnerable to malicious interference and possible malfunction. Thus, both actors are interested in regulations, but the rules those states strive to implement are different. Faced with the US ICTs advantage, Russia and like-minded states call for implementing the principle of sovereignty. On the other hand, to defend against cyber-attacks and cyber espionage from Russia and China, the US calls for attribution and the law of state responsibility that China doesn't [see](#) as applicable to cyberspace due to it lacking any legal basis.

Both groups of states are interested in setting norms. Instrumental discussion [is at the surface](#) of substantive disaccord over which rules of conduct should apply in

cyberspace. If states agreed on which rules to use, there would have been no difference between a new treaty or a more specific interpretation of existing rules. Their preferences regarding the appropriate rules can be better and more effectively implemented within the respective instruments they suggest. The imbalance in control over the formation and approval of rules within the current regulatory processes explains the persistency of disagreement over which instruments are to be used to regulate cyberspace. Such capacity is more significant for states that do not recognize the necessity of a new treaty. Those countries are trying to compensate the imbalance of control over the current formation and approval of rules. For such states, insisting on a new treaty is more effective in pursuing their interests than submitting to the scenario set by their rivals.

3. Confidence-building measures. The role of the OSCE. In the fourth section of the final document, states agreed on the importance of confidence-building measures. [In particular](#), the Organization for Security and Cooperation in Europe, since 2013, is working to adopt measures to increase trust in cyberspace. The work started with the *Informal Working Group (IWG)* institution, intended to discuss the cyberspace regulation dynamics and agree on a set of confidence-building measures to enhance stability and security in the OSCE region. The objective has been to apply the existent CBMs approach, which was already successful for crisis prevention during the Cold War, to cyberspace. The initiatives implemented in the OSCE context also suffered the climate of ideological and geopolitical tension within the GGE. While in 2013, and 2016 two sets of eleven and five CBMs were successfully approved, the last process for implementing the third set of CBMs was suspended.

The main [open question](#) is which one should be the best forum for further developing confidence-building measures. Russia and other states see the OEWG as a CMB in itself and as the right place to unify the existing norms set at the regional level. Instead, the US and its allies prefer that regional organizations continue developing and implementing CBMs, “adapting them to their specific contexts and priorities” and “establish new avenues for collaboration, cooperation, and mutual learning,” as stated in the final [document](#). However, as was noted in the [second pre-draft](#) of the report, because “not all States are members of a regional organization and not all regional organizations have CBMs in place, [...] such measures are complementary to the work of the UN and other organizations.”

Again, states push for the respective forum in which they have more power. Although Russia has historically supported the OSCE, especially for its focus and respect of states’ sovereignty, it changed its attitude towards the organization in recent times. Russia criticizes the OSCE because it is focusing too much on human rights instead of its politico-military dimension. Indeed, the OSCE Representative on Freedom of the Media repeatedly denounced Russia’s fake-news laws against freedom of expression and the free flow of information.⁵

⁵ The OSCE Representative on Freedom of the Media, Harlem Désir, declarations of concern are available [here](#) and [here](#).

As mentioned in the DiploFoundation [briefing](#), there is a feeling that the success inside the OEWG will spill over to the OSCE negotiations. In the meantime, the OSCE released a comprehensive course on CBMs.⁶

4. Implementation. The Italian case.- “Norms’ implementation remains a nebulous concept,” said Ambassador Lauber, the OEWG’s Chair, when [interviewed](#) by Jim Lewis and Chris Painter, “capacity building is the point,” he continued. Norms alone have little impact on national cyber resilience, capacity, and computing ability. Cyberwar, data breaches, botnet, and cybercrime, besides showing geopolitical hostilities, highlight a low state infrastructure resilience. When an incident is not effectively prevented, the reason is primarily actors’ [low awareness and the state’s capacity gap](#). Therefore, states need to develop integrated systems and structures led by cybersecurity experts to prevent cyber-attacks. Only by building a more resilient infrastructure can states protect themselves.

However, as underlined in the Geopolitica Info [article](#), according to the ENISA [report](#), the EU member states, especially Italy, are still not investing enough in cybersecurity. Italy is proceeding quite slowly, remaining behind the other EU countries, especially France, that, according to President Macron’s [statement](#), is willing to invest around 500 million in cybersecurity.

In Italy, the *Nucleo di Sicurezza Cibernetica* is the collegiate body entrusted with managing cyber incidents that could impact national security. However, instead of just recovering from cyberattacks and managing the incidents, it is fundamental to anticipate and prevent them through a security system involving both the public and private sectors. Small and medium businesses, representative of the Italian economy, can hardly invest in cybersecurity. Public investments and the collaboration between the private sector, researchers, and the technical community, to create a shared culture and awareness of cyberattacks’ logic are needed. Moreover, investing in capacity building would also assure a more dominant role for Italy in the EU and NATO.

Moving the focus on capacity building is needed to broaden ICTs security from the narrowed notion of national security. The militarization of the cybersecurity discourse diverts the attention from the day-to-day human aspect of the issue: cyberattacks are often initiated by human ignorance and unconscious errors such as opening a file or clicking a link. Moreover, it is inconvenient from a western point of view because it supports Russia’s threat narrative. Thanks to its dominant technological position, the US can maintain its normative power and counterbalance Russia’s narrative, transferring ICTs capacity to developing countries through what [Aneken Tikk and Mika Kerttunen](#) define a “Cyber Marshall Plan.”

5. What’s next?- The last section of the final document concerns the future continuation of the cybersecurity dialogue. There is a controversy regarding the most appropriate forum to continue the negotiations in the forthcoming years. Since both the

⁶ The OSCE e-learning course on cyber/ICT security Confidence-Building Measures is available [here](#).

GGE and the OEWG need resources and require considerable support from states, maintaining two processes implies higher costs.

Probably, the UN GGE process, after concluding its work on May 28th, will come to its end. After the success of the OEWG with the participation of all UN states, it would be difficult to go back to discuss cybersecurity issues in a narrow context of states. If Russia will join a consensus on the GGE or whether its compliance with the OEWG was only instrumental in moving the discussion into a new forum that it can better control, we'll find out in the following weeks.

Nevertheless, the GGE is likely to be replaced by a Program of Action (PoA), a French-Egyptian proposal supported by 50 other nations, including the United States, the EU, Japan, the Netherlands, Sweden, Ukraine, and Canada. The PoA aims to end the "dual process" and establish a permanent UN forum for implementation and future discussion. On the other side, Russia, China, South Africa, Indonesia, Cuba, and India push for continuing **future discussions within the new OEWG 2021-2025**. The issue will be discussed further in the next GGE meetings.⁷

6. Conclusion.- Although the OEWG produced a consensus report, the geopolitical situation is still tense. China and Russia are not interested in stability: if their goal is to overturn the status quo to favor their national interests, how can they be interested in achieving peace?

Arms control elements are starting to infuse the discussion. In December 2020, Russia succeeded in passing a resolution on cybercrime in the legal affairs committee of the UN. The US delegate is afraid that the new proposed cybercrime instrument would open the road to more binding treaty negotiations and potentially replace the Budapest Convention.⁸

On the other side, the Biden administration is also taking a more offensive approach. The new President, in his first speech on foreign affairs, bluntly stated: "I made it clear to President Putin, in a manner very different from my predecessor, that the days of the United States rolling over in the face of Russia's aggressive actions – interfering with our election, cyberattacks, poisoning its citizens – are over." Referring to China, he added: "We'll confront China's economic abuses; counter its aggressive, coercive actions; to push back on China's attack on human rights, intellectual property, and global governance."

Russia's use of ICTs to question and destabilize democracy and carry out vast foreign influence operations weaken the US argument that international law provides enough protection in cyberspace.⁹ Not to mention the US Cyber Command cyberattack

⁷ The last session of the GGE is scheduled for 24-28 May 2021.

⁸ The Budapest Convention on Cybercrime has entered into force on the 1st of July 2004. It is the first international treaty on crimes issued via the Internet, mainly concerning infringements of copyright, fraud, child pornography, and network security violations. As of now, 69 states have signed it, and 65 states have also ratified it. Russia and China have opposed the Convention, arguing that allowing investigators access data across borders infringe national sovereignty.

⁹ Russia has been repetitively accused of performing cyberwarfare activity. The most noteworthy events were the attack on Estonia in 2007, on Georgia in 2008, and the ones in the ongoing Ukrainian war, which started in 2014.

to shut down the Russian IRA in November 2018 to protect the normal functioning of the US midterm elections. US and like-minded states would better [consider](#) that their propensity for cyber-military action weakens their argument about the sufficiency of international law, favoring their opponents' view, namely the necessity of new, more binding norms. Moreover, to attack what one considers to be “fake news” weaponizes information in the same way as Russia does.

As a result, the US is self-compromising its leading role and [normative moral authority](#). Moreover, the securitization approach further undermines freedoms and liberties. An excessive emphasis on foreign policy moves away the development of the ICT from the society itself, while securitization overturns the primary principle of democracy: transparency. Improving resilience through capacity building and promoting a shared culture of cybersecurity is the recommended strategy if “Western states” don't want to undermine their democratic values.

Maggio 2021

Il Vertice di Porto: il piano d'azione sul Pilastro europeo dei diritti sociali

Pierluca Baldassarre Pasqualicchio

Tutor Didattico e Cultore della materia in Diritto del lavoro, Università degli Studi di Bologna

1. Premessa – Il 7 e 8 maggio 2021 ha avuto luogo a Porto un vertice informale che ha riunito i Capi di Stato e di governo dei membri dell'Unione. Ispirato al Piano d'azione della Commissione per l'attuazione del Pilastro europeo dei diritti sociali, il Vertice ha focalizzato l'attenzione su come rafforzare la dimensione sociale dell'Europa per affrontare le sfide del cambiamento climatico e della transizione digitale, al fine di garantire pari opportunità per tutti.

Con l'aumento della disoccupazione, in particolare giovanile, causata dalla pandemia del Covid-19, l'obiettivo è quello di incanalare le risorse dove sono più necessarie per rafforzare le economie e concentrare gli sforzi politici sulle pari opportunità, la creazione di nuovi posti di lavoro di qualità, l'imprenditorialità, la riqualificazione e riduzione della povertà e dell'esclusione.

2. Il Pilastro europeo dei diritti sociali: le origini – *L'iter* che ha condotto l'Unione europea a prestare attenzione alle politiche sociali e occupazionali degli Stati membri rinviene le proprie radici nel dicembre 1994¹, in occasione del Consiglio europeo di Essen². L'obiettivo era giungere a una graduale convergenza delle politiche sociali attraverso l'introduzione di un meccanismo sperimentale di monitoraggio e valutazione delle politiche occupazionali nazionali e di promozione delle *best practices* nazionali³. Il dibattito sui temi occupazionali era stato avviato l'anno precedente con la pubblicazione del *Libro Bianco Delors*⁴, cui si riconosce il merito di aver incrementato l'attenzione per i problemi del mercato del lavoro, dell'istruzione e della formazione professionale⁵.

Nel corso degli anni, diversi sono stati gli interventi in tema di occupazione⁶. I due eventi che più di tutti hanno delineato il tema del lavoro sono stati l'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam⁷ e l'introduzione della SEO (c.d. *Strategia Europea per*

¹ Per approfondimenti del periodo antecedente: B. Bercusson, *European Labour Law*, Cambridge 2009, p. 101 ss.; W. Hallstein, *Europe in the Making*, London, 1972; M. Shanks, *European social policy, today and tomorrow*, Oxford, 1977.

² C. R. Carchidi, *Il Consiglio Europeo: Evoluzione, competenze e prassi*, Milano, 2007, p. 118.

³ M. Barbera, *A che punto è l'integrazione delle politiche dell'occupazione nell'Unione Europea?*, in *Diritto delle relazioni industriali*, n. 2, 2000, p. 161.

⁴ Libro bianco della Commissione delle Comunità europee "Crescita, competitività e occupazione - Le sfide e le vie da percorrere per entrare nel XXI secolo", COM(93) 700.

⁵ L. D'Angelo (a cura di), *Integrazione europea in materia di istruzione e formazione. Una sfida ancora aperta*, Milano, 2008, p. 111.

⁶ Si pensi al *Processo di Colonia* e altri.

⁷ M. Roccella, *Formazione, occupabilità e occupazione in Europa*, in *Diritto del lavoro e delle relazioni*

l'occupazione)⁸, in cui il tema della formazione professionale è cruciale almeno per i due pilastri “*adattabilità*” e “*occupabilità*”.

In seguito, le criticità derivanti dalle conseguenze della crisi economica e finanziaria esplosa nel 2008, che ha portato a un incremento della disoccupazione e delle condizioni di precarietà, nonché all'aggravarsi dei divari sociali, hanno indotto l'Unione europea ad adottare il *Pilastro europeo dei diritti sociali*⁹. Quest'ultimo, proclamato nel 2017 in occasione del Vertice di Göteborg, stabilisce 20 principi e diritti essenziali per sostenere mercati del lavoro e sistemi di protezione sociale equi e ben funzionanti nell'Europa del 21° secolo. In particolare, la struttura portante del pilastro ruota attorno a tre capi: *pari opportunità e accesso al mercato del lavoro; condizioni di lavoro eque; protezione sociale e inclusione*¹⁰. Dare attuazione ai principi e ai diritti del Pilastro è una responsabilità comune delle istituzioni UE, degli Stati membri e delle parti sociali.

Nel quadro del Pilastro sono state già approvate diverse iniziative negli ultimi anni. Tra le più rilevanti vi sono: *la direttiva relativa all'equilibrio tra attività professionale e vita familiare*¹¹; *la direttiva relativa a condizioni di lavoro trasparenti e prevedibili nell'UE*¹²; *il regolamento per l'istituzione di un'Autorità europea del lavoro*¹³; infine, *la direttiva sulla protezione dei lavoratori contro i rischi derivanti da un'esposizione ad agenti cancerogeni o mutageni durante il lavoro*¹⁴. Recentemente, la Commissione europea ha posto le basi per consentire una consultazione tra le parti sociali (imprese e sindacati), avente ad oggetto la previsione di un salario minimo equo a favore dei lavoratori dell'UE e ha presentato un pacchetto di sostegno all'occupazione giovanile e l'Agenda per le competenze per l'Europa sulla competitività sostenibile, l'equità sociale e la resilienza, che fissa obiettivi quantitativi per lo sviluppo delle competenze (miglioramento delle competenze esistenti) e la riqualificazione (formazione volta all'acquisizione di nuove competenze) da conseguire entro i prossimi 5 anni.

A circa tre anni di distanza dalla sua adozione, nella fase attuale, che vede l'UE e i suoi Stati membri impegnati a definire un piano per la ripresa capace di fronteggiare efficacemente le gravi conseguenze socio-economiche provocate dalla pandemia da Covid-19 (tra cui il rischio di un rapido aumento della disoccupazione, specie giovanile, e delle disuguaglianze), il Pilastro, come anche sottolineato a più riprese dal Commissario per l'occupazione e i diritti sociali resta la «bussola di riferimento per coordinare le

industriali, 2007, p. 189.

⁸ M. Colombo Svevo, *Le politiche sociali dell'Unione europea*, Milano, 2005, p. 62.

⁹ Il Pilastro, annunciato la prima volta dal presidente della Commissione Europea, Jean Claude Juncker nel discorso sullo stato dell'Unione del 2015, è stato presentato dalla Commissione nell'aprile 2017. “È un momento storico per l'Europa. La nostra Unione è sempre stata fondamentalmente un progetto sociale. Va al di là del mercato unico, dell'economia e dell'euro e riguarda i nostri valori e il nostro modo di vivere - ha affermato Juncker. - Il modello sociale europeo rappresenta un successo e ha fatto dell'Europa un luogo di prim'ordine per vivere e lavorare. Oggi affermiamo i nostri valori comuni e ci impegniamo ad adoperarci per realizzare 20 principi e diritti che spaziano dal diritto a un'equa retribuzione al diritto all'assistenza sanitaria; dall'apprendimento permanente e una migliore conciliazione tra vita professionale e vita privata alla parità di genere e il reddito minimo: con il pilastro europeo dei diritti sociali, l'UE si batte per i diritti dei cittadini in un mondo in rapido cambiamento”.

¹⁰ V. https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/social-summit-european-pillar-social-rights-booklet_it.pdf.

¹¹ Direttiva (UE) 2019/1158.

¹² Direttiva (UE) 2019/1152.

¹³ Regolamento (UE) 2019/1149.

¹⁴ Direttive (UE) 2019/130 e (UE) 2019/983, che modificano la direttiva (CE) 2004/37.

iniziative e gli sforzi degli Stati membri al fine di supportare i lavoratori, rafforzare la protezione sociale, combattere le disuguaglianze e garantire alle persone il diritto di sviluppare le proprie competenze»¹⁵.

Tra gli strumenti più recenti messi in campo dall'UE, imprescindibile è il richiamo al programma di sostegno temporaneo per attenuare i rischi di disoccupazione nello stato di emergenza (SURE)¹⁶; un regime di sostegno a breve termine per contribuire a proteggere i posti di lavoro e i lavoratori colpiti dalla pandemia. Gli Stati membri hanno fatto richiesta di sostegno finanziario nell'ambito di SURE. Alla fine del 2020 era stato approvato un sostegno finanziario totale di 90,3 miliardi di euro per aiutare 18 Stati membri nell'ambito di SURE, e 39,5 miliardi di euro erano stati erogati a 15 di essi: Belgio, Grecia, Spagna, Croazia, Italia, Cipro, Lettonia, Lituania, Ungheria, Malta, Polonia, Portogallo, Romania, Slovenia e Slovacchia. La capacità finanziaria complessiva di SURE è arrivata a 100 miliardi di euro

3. Il Vertice sociale di Porto – Nel 2017 l'UE, come già precedentemente ricordato, ha proclamato il Pilastro europeo dei diritti sociali. Quest'ultimo ha stabilito 20 principi fondamentali che condurranno alla creazione di un'Europa sociale forte che *sia equa, inclusiva e piena di opportunità nel XXI secolo*¹⁷. Quattro anni più tardi (marzo 2021), la Commissione è passata dalla teoria alla pratica presentando un piano d'azione per l'attuazione del Pilastro europeo dei diritti sociali. Il piano d'azione propone una serie di iniziative e fissa tre obiettivi principali da raggiungere in tutta Europa entro il 2030: *un tasso di occupazione di almeno il 78% nell'UE, una partecipazione di almeno il 60% degli adulti a corsi di formazione ogni anno e la riduzione del numero di persone a rischio di esclusione sociale o povertà di almeno 15 milioni, di cui 5 milioni di bambini*¹⁸.

Come accennato, recentemente i leader degli Stati membri, le istituzioni UE, le parti sociali e i rappresentanti della società civile si sono riuniti a Porto per rafforzare il loro impegno a favore dell'attuazione del Pilastro europeo dei diritti sociali. In tale occasione, si è discusso di come definire l'agenda della politica sociale europea per il prossimo decennio e assicurare che vengano affrontate le sfide *del presente e del futuro senza lasciare indietro nessuno*¹⁹. Le discussioni si sono concentrate, in particolare, su tre settori principali: lavoro e occupazione, competenze e innovazione, Stato sociale e protezione sociale.

Alla luce di quanto detto sino ad ora si osserva, tuttavia, che la Dichiarazione di Porto (sottoscritta anche dalle parti sociali)²⁰ si limita a richiamare le decisioni già adottate per il *Next generation EU*²¹ e ribadisce che uno dei vettori privilegiati di questo

¹⁵ Così il commissario Ue per il Lavoro, Nicolas Schmit, durante il dibattito nella commissione per la Politica sociale (Sedec) del Comitato europeo delle Regioni (CdR), luglio 2020.

¹⁶ Sul punto F. Casolari *Prime considerazioni sull'azione dell'Unione ai tempi del Coronavirus*, in *Eurojus*, 2020, n. 1, reperibile online; P. Pasqualicchio, *La crisi dei livelli occupazionali derivanti dalla pandemia da Covid-19: la reazione dell'Unione europea*, in questo Osservatorio, dicembre 2020, reperibile online.

¹⁷ V. <https://www.consilium.europa.eu/it/meetings/european-council/2021/05/07/social-summit/>.

¹⁸ V. <https://it.ambafrance.org/Porto-Social-Summit-Partecipazione-del-Presidente-della-Repubblica-Emmanuel>.

¹⁹ V. <https://www.consilium.europa.eu/it/meetings/european-council/2021/05/07/social-summit/>.

²⁰ Per il testo integrale v. <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2021/05/08/the-porto-declaration/>.

²¹ Next Generation Eu (NGEU) è lo strumento per il rilancio dell'economia UE dalla crisi causata dal Covid-

sarà il Pilastro sociale, ma non contiene alcun riferimento al fatto che la *governance economica precedente debba essere riformata e resa più coerente con le ambizioni sociali dell'Unione*²²; sull'Action Plan la Dichiarazione è piuttosto gelida: «come stabilito nell'agenda strategica 2019-2024 dell'UE, siamo determinati a continuare ad approfondire l'attuazione del Pilastro europeo dei diritti sociali a livello dell'UE e nazionale, tenendo debitamente conto delle rispettive competenze e dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità. Il piano d'azione presentato dalla Commissione il 4 marzo 2021 fornisce utili orientamenti per l'attuazione del Pilastro europeo dei diritti sociali, anche nei settori dell'occupazione, delle competenze, della salute e della protezione sociale».

Vengono accettati i nuovi obiettivi per il 2030: il 78% di occupazione, almeno il 60% della forza lavoro annualmente ammessa a processi di formazione ed infine una riduzione di 15 milioni del numero dei poveri; il punto n. 8 sembra alludere ad alcune proposte di interventi della Commissione: «allo stesso tempo, i cambiamenti legati alla digitalizzazione, all'intelligenza artificiale, al telelavoro e all'economia delle piattaforme richiederanno un'attenzione particolare al fine di rafforzare i diritti dei lavoratori, i sistemi di sicurezza sociale e la salute e la sicurezza sul lavoro», così come vi è menzione alla necessità di difendere salari equi²³ e al contrasto della discriminazione di genere²⁴.

È stato autorevolmente evidenziato come, della Dichiarazione risultante dal Vertice di Porto, sarebbe errato ingigantirne il significato, posto che l'Action plan non necessitava di alcuna approvazione trattandosi di un'autoregolazione del potere di iniziativa della Commissione e, certamente, la Dichiarazione di Porto non lo smentisce né anticipa eventuali bocciature di alcune iniziative specifiche²⁵. Deve, in ogni caso, essere accettata l'idea che il Pilastro debba essere messo in opera; anche il passaggio prima ricordato sul rispetto delle competenze risulta piuttosto scontato. Indubbiamente la Commissione proseguirà la sua azione se non altro per non perdere il prestigio acquisito in questi ultimi mesi di "artefice" della rinascita europea.

4. Conclusioni – In conclusione, una considerazione di carattere generale risulta necessaria. Si è spesso parlato negli ultimi tempi di una "*nuova normalità dopo la pandemia*"²⁶, limitata dalle necessarie misure di distanziamento sociale e di protezione a lungo termine. Tuttavia, questa nuova normalità deve assumere la forma di una profonda trasformazione delle priorità politiche e sociali.

Non può esserci ritorno al *business as usual* in un Europa in cui milioni di persone hanno perso il lavoro. Secondo una ricerca della Fondazione europea per il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro²⁷, infatti, il 28% degli europei ha perso il lavoro in

19, incorporato in un bilancio settennale 2021-2027 del valore di circa 1.800 miliardi di euro (i 750 di Next Generation più gli oltre 1000 miliardi a budget).

²² Sul punto v. G. Bronzini, *Oltre la Dichiarazione di Porto*, in <https://www.labourlawcommunity.org/news-eventi/oltre-la-dichiarazione-di-porto/>.

²³ V. punto n. 9 della Dichiarazione di Porto.

²⁴ V. punto n. 10 della Dichiarazione di Porto.

²⁵ G. Bronzini, *op. cit.*

²⁶ L. Visentini, *Il vertice sociale e oltre*, in <https://www.socialeurope.eu/the-social-summit-and-beyond>, maggio 2021

²⁷ V. <https://www.eurofound.europa.eu/data/covid-19/financial-situation>.

modo permanente o temporaneo a causa della pandemia, quasi il 50% afferma che il proprio orario di lavoro è diminuito e il 15% crede di rimanere senza lavoro nei prossimi tre mesi²⁸. Più di uno su cinque ha difficoltà a trovare i mezzi di sussistenza e il 27% afferma di non avere risparmi su cui fare affidamento.

Il rischio da scongiurare è quello secondo cui si verifichi una situazione di *impasse* dove, se le persone non possono tornare a lavorare nel prossimo futuro, la disoccupazione potrebbe salire al di sopra del picco provocato dalla crisi del 2008, innescando una depressione peggiore che negli anni '30. La “*nuova normalità*” dovrà essere, quindi, il momento per i governi di dare la priorità al benessere sociale e di essere più sensibili alle minacce ambientali, riducendo le emissioni di gas serra, investendo *nella green economy* e favorendo la diffusione mezzi di trasporto nuovi e meno inquinanti.

Maggio 2021

²⁸ Sul punto occorre menzionare le ultime novità in tema di divieto di licenziamenti. Ad oggi, *il blocco dei licenziamenti* (fissato al 30 giugno 2021), sarà prorogato di due mesi solo per le imprese che, entro giugno 2021 (dalla data di entrata in vigore del Decreto Sostegni *bis*), ricorreranno alla Cassa integrazione Covid.

Inoltre, nel decreto suddetto, dal primo luglio la Cassa Covid verrà comunque archiviata ma, per i mesi di luglio e agosto, le aziende che utilizzano la Cassa integrazione ordinaria saranno esenti dai contributi addizionali e, allo stesso tempo, non potranno licenziare.