



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 2-2022



**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. **Massimo Fragola**, *Seminario Permanente di Studi internazionali*; Prof. **Giuseppe Gioffredi**, *Università del Salento*; Prof.ssa **Laura Montanari**, *Università degli Studi di Udine*; Prof. **Giuseppe Nesi**, *Università degli Studi di Trento*; Prof.ssa **Carmela Panella**, *Università degli Studi di Messina*; Prof. **Piero Pennetta**, *Università degli Studi di Salerno*; Prof. **Marco Pertile**, *Università degli Studi di Trento*; Prof. **Pietro Pustorino**, *LUISS "Guido Carli" di Roma*; Prof. **Andrea Spagnolo**, *Università degli Studi di Torino*; Prof. **Attila Tanzi**, *Università degli Studi di Bologna*; Prof.ssa **Francesca Vaccarelli**, *Università degli Studi di Teramo*.

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

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

SOCIETÀ ITALIANA PER LA ORGANIZZAZIONE INTERNAZIONALE

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

WORKING PAPER 2-2022

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 2022 Editoriale Scientifica srl
Via San Biagio dei Librai, 39
89138 - Napoli
ISBN 979-12-5976-354-9

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

INDICE

Presentazione del Working Paper (Franco Frattini)

- ANNITA LARISSA SCIACOVELLI** – The French Presidency of the EU Council and the Digital Agenda: please, not “best before”.
- GIULIO CHIMIENTI** – Il problema della militarizzazione dello spazio extra-atmosferico.
- PIERLUCA BALDASSARRE PASQUALICCHIO** – La conferenza sul futuro dell’Europa.
- PIERO PENNETTA** – La *Collective Security Treaty Organization* e l’intervento in Kazakistan.
- CHIARA MONOPOLI** – Pursuing aid effectiveness in Afghanistan after the Taliban takeover.
- GIORGIO M. BRIOZZO** – The Establishment of the European Union Agency for Asylum.
- GIULIA CILIBERTO** – Le Nazioni Unite e la promozione del principio della *rule of law*: recenti sviluppi.
- ANNALISA GERACI** – L’azione dell’OIM e la recente Strategia istituzionale su migrazione, ambiente e cambiamento climatico: obiettivi, priorità e futura attuazione.
- IVAN ALLEGRANTI** – Un approccio antropocentrico per superare la crisi del multilateralismo.
- ALESSANDRO PERFETTI** – L’azione sul piano internazionale per la prevenzione e il contrasto della c.d. “infodemia” e la promozione di modelli comunicativi in materia sanitaria sostenibili e inclusivi.
- PIERLUCA BALDASSARRE PASQUALICCHIO** – Réflexions sur le concept de «travail décent» contenu dans le Programme 2030.
- FRANCESCO SPERA** – Sud Sudan: cronache e prospettive del Paese più giovane d’Africa.
- CHIARA MONOPOLI** – Framing the Humanitarian Crisis in Tigray and the Response of the United Nations.
- DANIELE MUSMECI** – Brevi riflessioni sul contrasto “legislativo” ai *foreign terrorist fighters* da parte del Consiglio di sicurezza ONU.
- ANTONIO PERRELLI** – WGPR, Regolamento sanitario internazionale e finanziamento sostenibile: come cambiano la preparazione e risposta alle emergenze sanitarie con la 75a Assemblea mondiale della sanità.
- ROBERTA BARBERINI** – L’impugnazione della misura del congelamento dei beni sul piano internazionale e nazionale.
- FEDERICA ROSSO** – The war in Ukraine and the European Union: A watershed moment for humanitarian assistance and protection policies.

Presentazione del Working Paper

Il presente *working paper* raccoglie i contributi apparsi nel periodo da gennaio a luglio 2022 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 terzo 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 diciassette contributi raccolti in questo *working paper* affrontano molteplici tematiche di interesse per la politica estera del nostro Paese tutte legate a temi di scottante attualità.

Così, per quanto concerne le numerose aree di crisi o di conflitto, sono state prese in considerazione la situazione in Kazakistan, in Afghanistan (dopo il ritorno al potere dei Talebani), in Sud Sudan, nel Tigray e in Ucraina.

Per quanto concerne l'ONU, l'attenzione si è concentrata su diverse tematiche di notevole interesse per lo sviluppo della cooperazione internazionale: la militarizzazione dello spazio extra-atmosferico; i più recenti sviluppi in materia di protezione della *rule of law*; la crisi del multilateralismo; la lotta al fenomeno dei *foreign terrorist fighters*; il congelamento dei beni di terroristi e di altri individui colpiti da sanzioni.

Accanto a questi temi, sul piano universale, anche in relazione alle attività di agenzie specializzate del sistema ONU, sono stati analizzati i temi più recenti relativi alla cooperazione internazionale nel campo delle migrazioni e della sanità.

Non sono mancati, infine, approfondimenti sul processo di integrazione europea, in generale, guardando ai risultati della Conferenza sul futuro dell'Europa, e su temi specifici, analizzando la questione dell'Agenda digitale, l'istituzione dell'Agenzia dell'UE per l'asilo, l'assistenza umanitaria all'Ucraina.

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

The French Presidency of the EU Council and the Digital Agenda: please, not “best before”

Annita Larissa Sciacovelli

*Adjunct Professor of International Law, University of Bari Aldo Moro.
Cybersecurity specialist.*

It is well known that the Presidency of the EU Council rotates among the EU member states every six months. As of January 1, until June 30, 2022, the President of the Council is Emmanuel Macron, the French president. In this article I would like to review some of the goals of the French Presidency in light to the main challenges facing the EU digital policy ahead.

According to the speech given on 19 January 2022 to the European Parliament, President Macron has stated his motto for this term: give power (strength), defend, and promote the values and interests of the EU; build and develop a shared European vision through culture, values, and common history to give a sense of belonging, and last but not least, recovery to enable Europe to support the ecological and digital transitions¹.

To prioritize the legislation on Digital technology, in his message as the President, he pushed for the adoption of the European Commission’s two proposals of December 2020: the Digital Markets Act and the Digital Services Act (DMA and DSA). They are part of a regulatory package of the online environment to bring EU to the forefront of the macro-trends that are reshaping the world economy.

Aim of these proposals is to create a coherent normative framework for the different types of digital platforms to deal with the new complex digitalized ecosystem and to promote the European digital sovereignty. We need to remind that these proposals come after the failure to prevent and limit (a) the market concentration, (b) the appropriation of user data on an unprecedented scale, (c) the infringements of protected rights, and (d) the endangerment of the integrity of public discourse².

In this article I would like to focus on the proposed legislation on DSA and DMA also in the international law context of protecting human rights and fair competition in the digital age as online platforms have become a core feature of the digital economy and society.

The UN defines the term ‘Digitization’ as the process of converting physical information into digital formats. It is commonly driven by technologies which focus on

¹ *The EU must focus on climate, tech and security, Macron says as he kicks off French presidency*, www.euronews.com/2022/01/19/macron-to-kick-off-french-eu-presidency-with-speech-to-meps-in-strasbourg; *Recovery, power, belonging: Macron details ambitious plan for France's EU presidency*, www.france24.com/en/europe/20211209-live-emmanuel-macron-presents-france-s-priorities-for-europe.

² *The priorities of the French Presidency of the Council of the European Union, December 9, 2021*; presidence-francaise.consilium.europa.eu/en/news/the-priorities-of-the-french-presidency-of-the-council-of-the-european-union. M. EIFERT, A. METZGER, H. SCHWEITZER, G. WAGNER, *Taming the giants: The DMA/DSA package*, in *Common Market Law Review*, 2021, p. 58 ss.

enhancing efficiency by automation of existing processes. Digitalization is the use of digital technologies to change an organization's business model, including creating new or improved ways of delivering services and the quality of what is delivered³. The UNEP Digital Transformation program provides a clear definition for Digital Transformation as applying data, digital technologies and solutions to activities, products, and services⁴.

The UN plays an important role also in the security and implementation of digital transformation. On the Seventy-third session of the General Assembly on the right to privacy in the digital age, few affirmations were made. Here are some relevant ones calling upon all States: «(a) To respect and protect the right to privacy, including in the context of digital communications; (b) To take measures to put an end to violations of the right to privacy and to create the conditions to prevent such violations, including by ensuring that relevant national legislation complies with their obligations under international human rights law; (c) To review [...] procedures, practices and legislation regarding the surveillance of communications, their interception and the collection of personal data [...] in line with their obligations under international human rights law; (g) To consider adopting and implementing data protection legislation, regulation and policies, including on digital communication data; (l) To refrain from requiring business enterprises to take steps that interfere with the right to privacy in an arbitrary or unlawful way»⁵.

The UN also stresses importance to prioritize law transformation involving technical experts in the legislative process, updating domestic legal act on cybercrime, and developing legal mechanisms to control transnational crime in the digital domain⁶.

Recently, the UN Secretary-General has published two Reports, the *Roadmap for digital cooperation*⁷ and *Our Common Agenda*⁸, which define the digital world a global challenge in urgent need of specific commitments particularly on: data protection, application of human rights online, accountability criteria for discrimination, misleading content and regulation of Digital commons as a global public good. Aim of the Agenda is to prevent harms in the digital or technology spaces, in relation specifically to freedom of speech, to hate speech and harassment, to privacy including the “right to be forgotten” and the use of neuro-technology.

³ UNDP Digital Strategy, 2019: digitalstrategy.unep.org/assets/UNDP-digital-strategy-2019.pdf.

⁴ UNEP Digital Transformation, 2021 (This was done in the context of Environmental Digital Technologies; however, it applies to all Digital Transformation domains), www.unep.org/explore-topics/technology/what-we-do/digital-transformation.

⁵ UN General Assembly, *Seventy-third session on the right to privacy in the digital age*, 14 November 2018: odds.unep.org/access.nsf/GetFileUndocs?Open&DS=A/C.3/73/L.49/Rev.1&Lang=E&Type=DOC.

⁶ UN General Assembly, *Seventy-fourth session on Countering the use of information and communications technologies for criminal purposes*, 25 November 2019: odds.unep.org/access.nsf/GetFileUndocs?Open&DS=A/74/401&Lang=E&Type=DOC.

⁷ V. <https://www.un.org/en/content/digital-cooperation-roadmap/#>.

⁸ UN Secretary-General, *Our Common Agenda of 2021*, p. 33: www.un.org/en/un75/common-agenda.

A very interesting reference to the impact of the EU DSA has been done also by the UN Human Rights High Commissioner (Regional Office Europe) who stressed some serious concerns⁹. Here are a some: «(a) enhancing platform *transparency* as a precondition for improving accountability for individuals and the public at large, such as mandatory transparency reports; (b) avoiding extensive liability on platforms for content shared by users and requiring deletion of content within short deadlines, because obligations for general monitoring, often automatized, would likely lead to overbroad restrictions, while not necessarily catching the most problematic content; (c) refraining from empowering public authorities to demand takedowns (or other restrictions of expression) without prior judicial approval; (d) avoiding costly or complex measures that only large, well-funded companies can afford so as not to enhance the dominant position of large multi-national platforms and, finally, (e) aligning due diligence requirements with the UN Guiding Principles on Business and Human Rights»¹⁰.

The Council of Europe also dealt with some of the aforementioned aspects of digital economy. In its *Study on the impact of digital transformation on democracy and good governance*¹¹, it addresses mainly on the importance of data protection in the light of its large-scale personal data processing, as it may be a threat to freedom of expression, privacy, and human dignity, especially when it comes to profile and target vulnerable groups.

Moreover, in the Strategy paper dealing with *Democracy, human rights, and the rule of law in the digital world*, the Council of Europe, in the chapter *Ensuring online safety and security for all*, stresses the need to (i) promote the accession by a maximum number of countries worldwide to the Budapest Convention and the Convention for the Protection of Individuals about Automatic Processing of Personal Data (CETS No. 108); (ii) develop a strategy to counter violent extremism and radicalization on the Internet which covers all level of government, carried out in synergy with the Council of Europe Convention on the Prevention of Terrorism (CETS No.196) and its additional protocol (CETS No. 217); (iii) monitor action taken to protect everyone, in particular women and children, from online abuse, such as cyber-stalking, sexism and threats of sexual violence¹².

The forecited remarks are ancillary in verifying the respect of online users' fundamental human rights in the DSA proposal, which will modify the E-Commerce Directive 2000/31/EC. This proposal imposes a common regulatory framework to the

⁹ UN (Regional Office Europe) Human Rights High Commissioner, *Anchoring the DSA in Human Rights*: europe.ohchr.org/EN/Stories/Pages/digital-environment.aspx.

¹⁰ UN Regional Office of the Human Rights, High Commission, *Anchoring the EU's Digital Services Act (DSA) and the Digital Markets Act (DMA) in human rights*: europe.ohchr.org/EN/Stories/Pages/digital-environment.aspx. A. TURILLAZZI, F. CASOLARI, L. FLORIDI, *The Digital Services Act: an analysis of Its ethical, legal, and social implications*, 2022, ssrn.com/abstract=4007389.

¹¹ Council of Europe, European Committee on Democracy and Governance, *Study on the impact of digital transformation on democracy and good governance*, 2021, CDDG(2021)4 Final, p. 8.

¹² Council of Europe, Internet Governance – Council of Europe Strategy 2016-2019, *Democracy, human rights and the rule of law in the digital world*, 2016, rm.coe.int/internet-governance-strategy-2016-2019-updated-version-06-mar-2018/1680790ebe.

activities of four categories of intermediary services providers (intermediary services, hosting services, online platforms, and very large online platform) in order to harmonize the legislation on intermediary liability illegal contents and solve the problems of the inefficient supervision of online platform services and the inadequate administrative cooperation thanks to the designation of a Digital Services Coordinator by Member States which will be assisted by a European Board for Digital Services.

Nevertheless, the DSA proposal seems to lack a correct balancing of fundamental human rights as the content moderation misses 1) a clear normative definition of what is harmful and what is illegal (as it may be different in Member States' legislations) and 2) which procedures are to be applied depending on the type of content to be removed, also in the light of the misinformation risks. It is undisputed that a European regulation on DSA should be a comprehensive normative tool clear and usable by all the intermediary services providers.

As far as the DMA proposal is concerned, the objectives of the proposal refer to the «important benefits for users and contributed to the internal market by opening new business opportunities and facilitating cross-border trading»¹³. Moreover, it stresses the importance to avoid unfair behaviors by *large* online platforms vis-à-vis or between business users. This may happen because these few platforms act as 'gateways' or 'gatekeepers' having a major impact and substantial control over the access to the digital markets, leading to significant dependencies of many business users on them¹⁴. To avoid unfair behaviors, for example, Article 1 (*Subject-matter and scope*) of the proposal refers to (1) the need to ensure fair markets in the digital sector across the Union where gatekeepers are present, and to (2) apply the regulation to core platform services provided or offered by gatekeepers to business users established in the Union or end users established or located in the Union¹⁵.

As a matter of fact, the DMA proposal sets competition standards which regulates the way innovative companies can compete in the European market. The impositions of these standards - and the imposition of obligations and prohibitions due to their size and magnitude of operations - may indirectly single out large U.S. technology companies while leaving the European competitors exempt from such obligations¹⁶.

An example would be prohibiting 'gatekeeper' to combine data from its core platform services with personal data from any other services offered by it. Making it impossible for (say) Amazon to be able to combine data from its marketplace and form its (say) Prime Video platform to offer better and more personalized service¹⁷. This can be seen in Article 5 (*Obligations for gatekeepers*), in respect of each of its core platform

¹³ The European Commission, *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council, on contestable and fair markets in the digital sector* (Digital Markets Act), December 15, 2020, eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=COM%3A2020%3A842%3AFIN.

¹⁴ *Ibidem*.

¹⁵ *Ibidem*.

¹⁶ A. PORTUESE, *The DMA and the EU's French Presidency: The Road to Precaution and Tensions*, in *Competition Forum*, 2021, No. 29, competition-forum.com.

¹⁷ *Ibidem*.

services identified pursuant to Article 3(7), «a gatekeeper shall: (a) refrain from combining personal data sourced from these core platform services with personal data from any other services offered by the gatekeeper or with personal data from third-party services, and from signing in end users to other services of the gatekeeper in order to combine personal data, unless the end user has been presented with the specific choice and provided consent in the sense of Regulation (EU) 2016/679»¹⁸.

Actually, the DMA proposal is raising regulatory tension between the EU and the USA, leading them to launch a Technology Competition Policy Dialogue, stating that «through the Joint Dialogue, and other cooperation efforts, the agencies are committed to ensuring and promoting fair competition and vigorous enforcement which benefits consumers, businesses and workers on both sides of the Atlantic»¹⁹.

To summarize, I would like to point out that President Macron has many good intentions and is determined to make the most out of his presidency term. One of the high priorities of his actions is the promotion of legislation on digital services and markets – DSA and DMA – but as it may be seen, the proposals raise concerns both in the fair competition and in keeping human rights in the digital age, especially with our US ally.

It looks like that the time has come for European approach to choose between precaution over innovation, between sovereignty over transatlantic cooperation, and protectionism over free digital trade²⁰. I suggest that before we run to legislate the DMA and DSA as President Macron pushes, we cut the link to the deadline of June 30, when his presidency is over, and request all public and private stakeholders to take a serious second look at the proposals and consider to shape an EU/global interoperable digital architecture fit for the complexity of digital challenges highlighted by the UN. In my view, it would be better to accept the UN Secretary-General invitation to participate to the UN Global Digital Compact, halting the Big Tech Companies to build their own ‘platform law’. Ask President Trump’s affair with Twitter, if you dare.

Gennaio 2022

¹⁸ *Supra*, fn 13.

¹⁹ Justice Department, *Federal Trade Commission and the European Commission Issue Joint Statement Following the Inaugural EU-U.S. Joint Technology Competition Policy Dialogue*, Press Release, December 7, 2021: <https://www.justice.gov/opa/pr/justice-department-federal-trade-commission-and-european-commission-issue-joint-statement>.

²⁰ *Supra*, fn 12.

Il problema della militarizzazione dello spazio extra-atmosferico

Giulio Chimienti

Dottore magistrale in Giurisprudenza, Università degli Studi di Bari Aldo Moro.

Esperto in Istituzioni e politiche spaziali, Master SIOI

1. Il “G20 Space Economy Leaders Meeting 2021”, tra guerra e pace. – Il Vertice del G20, tenutosi a Roma il 30 e 31 ottobre 2021, si è focalizzato su numerosi temi di particolare rilevanza e interesse internazionale, tra cui: le gravi ripercussioni di ordine socioeconomico determinate dall’attuale pandemia da Covid-19; le crisi umanitarie, generate o aggravate principalmente da guerre e carestie; l’incedere dell’emergenza climatica, che sta gradualmente provocando l’annientamento o l’alterazione di interi *habitat* e mettendo a rischio gli insediamenti antropici sia nelle regioni terrestri che in quelle oceaniche; l’incremento delle rotte migratorie che stressano le nazioni più deboli e rilevano le fragilità di nazioni apparentemente più stabili.

Si precisa che i lavori del G20 non si sono esauriti nelle sole due giornate di ottobre; infatti, in previsione del Vertice di Roma, nel corso del 2021 l’Italia ha ospitato numerose riunioni ministeriali¹ e incontri dedicati all’approfondimento di altre questioni settoriali di interesse comune, tra cui anche lo spazio extra-atmosferico. Si pensi al “*G20 Space Economy Leaders Meeting 2021*” del 20 e 21 settembre, a cui hanno partecipato i rappresentanti delle maggiori agenzie spaziali², delle organizzazioni internazionali³ e delle industrie impegnate nel settore aerospaziale. L’incontro, che può essere compendiato in tre semplici parole chiave, ossia *People, Planet, Prosperity* (Persone, Pianeta, Prosperità), ha avuto l’obiettivo di informare e sensibilizzare la Comunità internazionale sull’importanza delle attuali e future politiche spaziali, ed evidenziare come le tecnologie di settore possono incidere positivamente sulla vita quotidiana delle persone, sulla sicurezza e sulla competitività delle nazioni.

¹ G20 Ministri dell’Istruzione (Catania, 22 giugno 2021), G20 Ministri del Lavoro (Catania, 23 giugno 2021), G20 Ministri degli Affari Esteri (Matera, 29 giugno 2021), G20 Ministri dello Sviluppo (Matera, 29 giugno 2021), 3° G20 Ministri delle Finanze e Governatori delle Banche Centrali (Venezia, 9-10 luglio 2021), G20 Ministri dell’Ambiente (Napoli, 22 luglio 2021), G20 Ministri del Clima e dell’Energia (Napoli, 23 luglio 2021), G20 Ministri della Cultura (Roma, 29-30 luglio 2021), G20 Ministri della Digitalizzazione e della Ricerca (Trieste, 5 agosto 2021), G20 Ministri della Ricerca (Trieste 6 agosto 2021), G20 Ministri della Salute (Roma, 5-6 settembre 2021), G20 Ministri dell’Agricoltura (Roma, 17-18 settembre 2021), G20 Ministri del Commercio (Sorrento, 12 ottobre 2021), G20 Ministri delle Finanze e della Salute (Roma, 29 ottobre 2021).

² AEB (Agência Espacial Brasileira), AEM (Agencia Espacial Mexicana), ASA (Australian Space Agency), ASI (Agenzia Spaziale Italiana), CNES (Centre national d’études spatiales), CNSA (China National Space Administration), CONAE (Comisión Nacional de Actividades Espaciales), CSA (Canadian Space Agency), DLR (Deutsches Zentrum für Luft- und Raumfahrt), ISRO (Indian Space Research Organisation), JAXA (Japan Aerospace Exploration Agency), KARI (Korea Aerospace Research Institute), LAPAN (Indonesia), NASA (Nation Aeronautics and Space Administration), Roscosmos (Roscosmos State Corporation for Space Activities), SANSA (South African National Space Agency), SSC (Saudi Space Commission), TUA (Türkiye Uzay Ajansı), UKSA (United Kingdom Space Agency), ESA (European Space Agency).

³ Davide Petrillo (direttore esecutivo dello Space Generation Advisory Council – SGAC), Josef Aschbacher (direttore generale dell’European Space Agency – ESA), Pascale Ehrenfreund (presidente della International Astronautical Federation – IAF) e Simonetta di Pippo (direttrice dello United Nations Office for Outer Space Affairs – UNOOSA).

In particolare, il *meeting* ha rappresentato l'occasione per dimostrare come la *new space economy* sia compatibile con la tutela dell'ambiente e dei diritti fondamentali dell'uomo, tanto da poter fattivamente coadiuvare il perseguimento degli obiettivi strategici di sviluppo economico sostenibile mondiale e stimolare la pacifica cooperazione internazionale. Purtroppo ancora oggi, esattamente come è avvenuto nel secolo scorso durante la prima *space race*, lo spazio extra-atmosferico è anche «teatro di un nuovo processo di militarizzazione»⁴.

2. Lo spazio, da “frontiera di pace” a “guerra di frontiera”. – È opportuno fare tre premesse: 1) per qualsiasi nazione il progresso tecnologico soddisfa preliminarmente l'esigenza di affermare la propria potenza sul piano militare; 2) molte invenzioni destinate all'uso civile sono derivate da scoperte scientifiche che perseguivano scopi squisitamente militari; infine, 3) quando parliamo di tecnologia aerospaziale ci riferiamo a una tecnologia c.d. “duale”, ossia applicabile sia nel campo militare che civile.

L'avvio delle prime missioni per l'esplorazione dello spazio extra-atmosferico e l'utilizzazione delle sue risorse, sebbene fossero motivate dagli ideali di pacifica cooperazione e coesistenza propugnati dalle Nazioni Unite, furono al tempo stesso una proiezione di quegli antagonismi “terrestri” emersi durante la Guerra fredda.

Ciononostante, la comunità internazionale si impegnò energicamente per scongiurare il pericolo che lo spazio potesse divenire la miccia che avrebbe potuto innescare uno scontro diretto tra le due superpotenze (USA e URSS). Così, con l'adozione del Trattato dello Spazio⁵ del 27 gennaio 1967 (*Outer Space Treaty* – OST), si impose agli Stati il divieto di militarizzare lo spazio; difatti, l'utilizzazione dello spazio extra-atmosferico per usi pacifici è un principio fondamentale sancito negli articoli III⁶ e IV⁷ dell'OST, i quali richiamano in particolare il contenuto del Trattato di Mosca⁸ del 5 agosto 1963 e la risoluzione 1884 (XVIII) del 17 ottobre 1963, adottata all'unanimità dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite.

⁴ V. l'intervento di Luciano Carta durante l'evento “G20. L'Italia per lo spazio”, 21 settembre 2021 (https://www.youtube.com/watch?v=sGImUq_jTrw&t=3753s).

⁵ Approvato dall'Assemblea generale con la risoluzione 2222 (XXI) del 19 dicembre 1966; le prime firme di Regno Unito, URSS e USA risalgono al 27 gennaio 1967; è entrato in vigore il 10 ottobre 1967 e vincola 111 Stati.

⁶ Art. III, OST: «Gli Stati contraenti del Trattato devono attuare l'esplorazione e utilizzazione dello spazio extra-atmosferico, inclusi la Luna e gli altri corpi celesti, in conformità al diritto internazionale, compresa la Carta delle Nazioni Unite, nell'interesse del mantenimento della pace e della sicurezza internazionale e promuovere la cooperazione e la conoscenza internazionale».

⁷ Art. IV, OST: «Gli Stati contraenti del Trattato si impegnano a non collocare in orbita intorno alla Terra oggetti che trasportano armi nucleari o qualsiasi altro tipo di armi di distruzione di massa, collocare tali armi sui corpi celesti, o posizionare tali armi nello spazio extra-atmosferico in qualsiasi altro modo. La Luna e gli altri corpi celesti devono essere utilizzati da tutti gli Stati contraenti del Trattato esclusivamente per scopi pacifici. La costruzione di basi militari, installazioni e fortificazioni, la sperimentazione di qualsiasi tipo di armi e lo svolgimento di manovre militari sui corpi celesti è vietato. Non è vietato l'impiego di personale militare per la ricerca scientifica o per altri scopi pacifici. Non è vietato l'uso di qualsiasi apparecchiatura o installazione necessaria per l'esplorazione pacifica della Luna e degli altri corpi celesti».

⁸ Trattato per il bando degli esperimenti di armi nucleari nell'atmosfera, nello spazio cosmico e negli spazi subacquei - Treaty Banning Nuclear Weapon Tests in the Atmosphere, in Outer Space, and Under Water (https://www.difesa.it/SMD/_CASD/IM/ISSMI/Corsi/Corso_Consigliere_Giuridico/Documents/62002_Trattato_proibizione_esperimenti.pdf).

Al fine di rafforzare questo divieto, nel corso del tempo sono stati stipulati numerosi accordi e trattati volti ad arrestare, prevenire e mitigare qualsiasi condotta delle singole nazioni, finalizzata ad incoraggiare la sperimentazione e la proliferazione degli armamenti nucleari o di qualsiasi altra arma di distruzione di massa. Si citano gli accordi SALT⁹ e START¹⁰, nonché i trattati SORT¹¹, TNP¹², ABM¹³ e INF¹⁴.

Posto che il fine ultimo delle Nazioni Unite è quello di *mantenere la pace e la sicurezza internazionale*¹⁵, va da sé che l'uso pacifico dello spazio extra-atmosferico è una declinazione del divieto assoluto dell'uso della forza militare per la risoluzione delle controversie tra gli Stati. Tuttavia, non si possono trascurare la "legittima difesa" e il "diritto di intervento", vale a dire quelle deroghe a suddetto divieto che ricorrono soltanto in presenza di quelle condizioni che consentono e legittimano l'uso della forza come *extrema ratio*.

In particolare, quando si parla di "legittima difesa", ci si riferisce alla facoltà degli Stati di ricorrere all'uso della forza militare – a patto che siano soddisfatti i requisiti di immediatezza, necessità e proporzionalità – al fine di rispondere, sia in forma individuale che collettiva, ad un attacco armato sul proprio territorio. Detto ciò, sebbene l'OST non faccia alcun riferimento a deroghe al divieto dell'uso della forza militare nello spazio extra-atmosferico, ciò non impedisce che le stesse deroghe "terrestri" siano altrettanto valide nello spazio.

L'interesse per la frontiera celeste a cui assistiamo oggi non esprime unicamente l'euforia di aziende dotate di ingenti capitali e capitanate da CEO visionari; infatti, anche questa *new space race*, al pari della prima dello scorso secolo, mette in luce ed esacerba gravi e inconciliabili divergenze internazionali.

Nonostante l'opinione di chi riduce l'attuale corsa allo spazio ad una mera strategia di *marketing* promossa con i brevi *tweet* di CEO multimiliardari, o a semplice propaganda elettorale a solo beneficio di megalomani capi di Stato, in realtà le attuali politiche spaziali nazionali sono tutt'altro che fantapolitica o sceneggiature per un *colossal* hollywoodiano; infatti, il dominio dell'ambiente extra-atmosferico (compresi la Luna e gli altri corpi celesti) ha delle implicazioni di carattere militare e, di fatto, rappresenta un importante vantaggio logistico per ottimizzare qualsiasi operazione militare condotta sulla Terra.

Già nel secolo scorso, le nazioni protagoniste della prima *space race* avevano ben compreso le potenzialità strategiche dello spazio e le capacità belliche delle tecnologie aerospaziali; pertanto, non v'è da stupirsi se anche le emergenti potenze spaziali odierne

⁹ Strategic Armaments Limitations Talks I, del 26 maggio 1972; Strategic Armaments Limitations Talks II, del 18 giugno 1979.

¹⁰ Strategic Arms Reduction Treaty I, del 31 luglio 1991; Strategic Arms Reduction Treaty II, del 3 gennaio 1993; New Strategic Arms Reduction Treaty, dell'8 aprile 2010.

¹¹ Strategic Offensive Reductions Treaty, del 24 maggio 2002.

¹² Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons, del 1° luglio 1968.

¹³ Anti-Ballistic Missile Treaty, del 26 maggio 1972

¹⁴ Intermediate-Range Nuclear Forces Treaty, dell'8 dicembre 1987

¹⁵ Art. 1, Carta delle Nazioni Unite.

(come Cina e India) hanno recepito l'opportunità e la necessità di presidiare militarmente le regioni extra-atmosferiche.

A conferma di ciò, pensiamo alle c.d. "costellazioni satellitari" che si affollano sulle nostre teste e vengono continuamente introdotte nelle orbite geostazionarie per implementare i servizi di telecomunicazione e telerilevamento. È indubbio che la presenza di queste massicce flotte di satelliti rappresenta per gli Stati una significativa risorsa miliare.

Per comprendere come l'impiego dei satelliti e delle tecnologie aerospaziali sia determinante in guerra, torniamo al 5 febbraio 2003, quando il generale Colin Luther Powell, ex Segretario di Stato degli USA, rivolgendosi al Consiglio di sicurezza dell'ONU, al fine di dimostrare il possesso di armi per lo sterminio di massa da parte del regime iracheno, disse: «Abbiamo anche foto dal satellite che indicano che materiali vietati sono stati spostati di recente da numerose fabbriche irachene di armi per la distruzione di massa. Lasciatemi dire una parola sulle foto dal satellite prima che ne mostri un paio. Le foto che sto per mostrarvi sono talvolta di difficile interpretazione per la persona media, difficili per me. Il meticoloso lavoro di analizzare le foto richiede esperti con anni e anni d'esperienza, che trascorrono ore e ore ai tavoli luminosi. Ma mostrandovi queste foto, cercherò di cogliere e di spiegare cosa significhino, cosa indicano ai nostri specialisti di immagini». Circa due settimane dopo, ebbe inizio la seconda guerra del Golfo.

Per questo motivo, alla progressiva e inarrestabile occupazione delle orbite terrestri con satelliti capaci di coadiuvare le strategie di attacco e di difesa delle forze militari di terra, di mare e d'aria, si affiancano la progettazione e la realizzazione di nuovi e sofisticati armamenti ASAT. Con questo acronimo si fa riferimento a quell'insieme di dispositivi ideati al solo scopo di annientare i satelliti; per esempio: missili ipersonici capaci di raggiungere elevate altitudini per abbattere i satelliti posizionati nelle orbite geostazionarie; satelliti-killer equipaggiati con laser che neutralizzano le funzionalità operative dei satelliti avversari, oppure satelliti-kamikaze che, in fase di rientro, impattano contro altri satelliti.

Non mancano esempi recenti di sperimentazione di armamenti ASAT: il 27 luglio e il 13 agosto 2021, la Cina ha condotto due test di missili ipersonici, entrambi lanciati nell'orbita terrestre bassa e capaci di trasportare testate nucleari; ancora, il 15 novembre 2021, la Russia ha abbattuto un suo satellite "esausto" con un missile Cosmos 1408. Si precisa che questo test ha sollevato non poche critiche, poiché i detriti prodotti dalla deflagrazione hanno seguito delle traiettorie che avrebbero potuto minare seriamente l'incolumità della Stazione Spaziale Internazionale e del suo equipaggio.

Attualmente le uniche nazioni che dispongono di armamenti ASAT sono Stati Uniti d'America, Russia e Cina, cui potremmo aggiungere l'India; quest'ultima, infatti, il 27 marzo 2019, in seno alla Missione Shakti, ha lanciato nell'orbita bassa un missile che,

raggiunta un'altitudine di 283 km, ha abbattuto il satellite Microsat-R¹⁶. Il test è senza dubbio servito all'India per dimostrare ai suoi scomodi vicini (Pakistan e Cina) le sue capacità belliche e tecnologiche.

Ad ulteriore conferma di questa comune e crescente tendenza alla militarizzazione dello spazio, in questi anni si è assistito all'istituzione di nuove forze armate, responsabili principalmente di tutte le operazioni spaziali militari; a titolo esemplificativo, possiamo citare: la USSF¹⁷ negli Stati Uniti d'America, l'AAE¹⁸ in Francia, la PLASSF¹⁹ in Cina e il COS²⁰ in Italia.

Sebbene la Comunità internazionale, sin dagli albori della prima *space race*, abbia cercato di garantire un regime di condotta comune e pacifica che possa incidere sulle attività dell'uomo nello spazio extra-atmosferico, è indubbio ritenere che l'attuale *arms race* stia gravemente incidendo sugli attuali equilibri globali.

Le imprudenti aspirazioni delle singole nazioni, talvolta istigate da un ecosistema industriale che ben volentieri asseconda e sostiene questi esasperati processi di militarizzazione, evidenziano l'impossibilità di poter realizzare un nuovo trattato che possa effettivamente disinnescare questa comune inclinazione belligerante.

Inoltre, considerati gli egoismi e la spiccata riluttanza di alcune nazioni, emersi anche in occasione del G20 e, soprattutto, in occasione della Conferenza delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici del 2021 (COP26), risulterebbe altrettanto vano ricorrere a strumenti internazionali di *soft law*, capaci, anche solo minimamente, di influire sulle singole politiche spaziali nazionali.

Sebbene l'attuale quadro geopolitico mondiale ponga gli Stati Uniti d'America e la Cina all'apice di questa competizione, non possono essere trascurate le conoscenze scientifiche e le capacità di sviluppo tecnologico di altre nazioni (per esempio, India, Italia, Francia, Giappone e Regno Unito). Allo stesso tempo, non è irrilevante l'ambiguità assunta da nazioni come la Russia e la Turchia: la prima, nonostante la partnership decennale nel settore aerospaziale con gli USA, non si preclude un'intesa analoga con la Cina, rendendo così quella tra Mosca e Pechino una collaborazione che diverge radicalmente con l'animosità che Washington riserva al "dragone"; la Turchia, invece, che si rammenta essere il secondo stato con l'esercito più numeroso tra i membri della NATO, oltre ad essersi assunta l'impegno politico e morale di costituire una nuova alleanza pan-araba, mirerebbe a divenire una potenza spaziale autonoma. Ambizione pubblicamente esternata dal presidente Recep Tayyip Erdogan che, il 9 febbraio 2021, ha inaugurato il nuovo programma spaziale della TUA²¹, il quale prevede, tra i molteplici obiettivi, la creazione di uno spazioporto nazionale e l'allunaggio della prima sonda

¹⁶ Satellite sperimentale prodotto da DRDO (Defence Research and Development Organisation), vale a dire la principale agenzia diretta dal DRSD (Defence Research & Development Service) del Ministero della Difesa del governo indiano, e lanciato dall'ISRO (Indian Space Research Organisation) il 24 gennaio 2019.

¹⁷ United States Space Force, istituita il 20 dicembre 2019 con il Nation DefenseAuthorization Act 2020.

¹⁸ Armee de l'Air de l'Espace, istituita l'11 settembre 2020.

¹⁹ People Liberation Army Strategy Support Force, istituita nel dicembre 2015 con la Military Reform del 2015.

²⁰ Comando delle Operazioni Spaziali, istituito nel giugno 2020.

²¹ Türkiye Uzay Ajansı – Agenzia Spaziale Turca.

turca entro il 2023. Ad ulteriore conferma delle ambizioni di Erdogan, si considerano i circa 300 milioni di dollari investiti negli ultimi 18 anni per la realizzazione di 56 progetti su satelliti e sistemi di lancio; ma, sebbene Ankara auspichi di poter beneficiare al più presto del *know how* dei suoi alleati NATO (in particolare, USA e Stati UE), finora sembrerebbe che soltanto Mosca e Baku abbiano intenzione di supportarla.

In tutto ciò non andrebbero sottovalutate le potenzialità di Iran e Corea del Nord, i cui programmi di proliferazione degli armamenti nucleari, tutt'altro che trascurabili, rendono le minacce di queste nazioni incontrollabili e imprevedibili. In particolare, l'Iran avrebbe persino superato le capacità della Corea del Nord in termini di tecnologia spaziale; infatti, come ha dichiarato il comandante delle forze aerospaziali dell'IRGC²², Amir Ali Hajizadeh, nel mese di gennaio è stato testato con successo il lancio di un nuovo razzo vettore per satelliti a combustibile solido e costruito con materiali compositi anziché metalli (caratteristiche che lo renderebbero meno dispendioso rispetto ai normali razzi a combustibile liquido, utilizzati dall'Iran negli ultimi anni, e, soprattutto, con un carico ridotto per risparmiare carburante in fase di decollo e aumentare la sua spinta, facilitando di fatto l'immissione di satelliti nell'orbita terrestre bassa).

3. Conclusioni. – Da quanto detto finora, si potrebbe pensare che l'umanità stia dirigendosi verso una nuova guerra di portata globale.

Le alleanze fluide e l'abbandono di armi convenzionali sono fattori che insieme concorrono per spingere il mondo verso un futuro del tutto imprevedibile. Persino le tecnologie aerospaziali, che in origine avrebbero dovuto esclusivamente agevolare l'umanità, oggi tendono a «foggiare le armi per le battaglie future», come sinistramente affermato da Hitler nel *Mein Kampf*, con cui il dittatore si riferiva proprio all'utilità delle «brillanti attuali scoperte scientifiche». In tal senso, è pacifico attribuire la paternità della moderna scienza aerospaziale all'ingegnere Wernher von Braun (*Sturmbannführer*²³ durante il regime nazista e, successivamente, collaboratore della NASA, nonché direttore del George Catlett Marshall Space Flight Center²⁴ e progettista del Saturn V²⁵), vale a dire colui che progettò i V2 (*Vergeltungswaffe 2*), rivoluzionari e letali razzi utilizzati dal regime nazionalsocialista durante i bombardamenti di Londra nel 1940.

“L'equilibrio del terrore” instaurato da USA e URSS, sebbene sia stato un deterrente per evitare che la Guerra Fredda sfociasse in una guerra che sarebbe culminata con il temuto “olocausto nucleare”, al tempo stesso costituiva una seria minaccia per la tenuta della pace mondiale. Era il 28 novembre 1984 quando Caspar Willard Weinberger²⁶ pronunciò queste parole: «Il potere nazionale ha molte componenti, alcune tangibili, come la ricchezza economica, la preminenza tecnica. Altre componenti sono intangibili, come la forza morale o la forte volontà nazionale. Le forze militari, quando

²² Islamic Revolutionary Guard Corps – Corpo delle Guardie della Rivoluzione Islamica.

²³ Corrisponde al grado di “Maggiore” nel sistema di gradazione paramilitare utilizzato nelle SS (*Schutzstaffel*).

²⁴ Centro di ricerca della NASA, situato nell'arsenale Redstone a Madison County (Alabama, USA).

²⁵ Razzo multistadio utilizzato dalla NASA nei programmi Apollo e Skylab.

²⁶ 15° Segretario della Difesa degli USA (1981-1987).

sono forti, pronte e moderne, sono un'aggiunta credibile – e tangibile – al potere di una nazione».

Dette parole, pronunciate sulla scorta di quanto accaduto nei precedenti conflitti in cui gli USA furono fortemente coinvolti (vale a dire, la Seconda guerra mondiale e la Guerra del Vietnam), introdussero quella che passerà alla storia come la c.d. “Dottrina Weinberger”; secondo la quale per una nazione «combattere dovrebbe essere l'ultima risorsa».

Eppure, diversamente da quanto si possa pensare, le parole di Weinberger non sono affatto un inno alla pace, poiché, sebbene ritenesse che la guerra non fosse la misura più idonea per risolvere un conflitto, al tempo stesso non la escludeva come strumento per perseguire una specie di kantiana “pace perpetua”; anzi, Weinberger teorizzò l'uso efficiente della forza militare, che richiedeva rapidità d'esecuzione, al fine di limitare il più possibile tempi e costi che una guerra richiede.

Inoltre, egli sosteneva che bisognava ricorrere alla forza ogni qualvolta fossero stati effettivamente compromessi gli interessi vitali della nazione o degli alleati: «quando sono in gioco i nostri interessi vitali o quelli dei nostri alleati sono minacciati, siamo pronti a usare la forza, e ad usarla con decisione [...] se sono coinvolti i nostri interessi vitali, siamo pronti a combattere. E siamo risoluti che se noi dobbiamo combattere, noi dobbiamo vincere».

In occasione di quel discorso, Weinberger descrisse il mondo del suo tempo così: «Nel mondo di oggi, il confine tra pace e guerra è tracciato meno chiaramente che in qualsiasi momento della nostra storia». Oggi “l'equilibrio del terrore” ha ceduto il passo a un vero e proprio *mexican stand off*, in cui ogni nazione si tiene sotto tiro a vicenda e senza posa. Possiamo davvero asserire che la stabilità della pace non sia minacciata nella stessa misura, se non peggio, di ieri?

Gennaio 2022



La conferenza sul futuro dell'Europa

Pierluca Baldassarre Pasqualicchio

Dottorando in Lavoro, Sviluppo e Innovazione, Università di Modena e Reggio Emilia, Fondazione Marco Biagi

Introduzione – Negli ultimi anni, l'Unione europea è passata da una crisi all'altra: la crisi dell'euro, la crisi migratoria e la crisi dello stato di diritto hanno messo a dura prova l'unità dell'UE. Le difficoltà dell'ultimo decennio sono state recentemente aggravate dalla pandemia di Covid-19: da un lato, questa inaspettata crisi sanitaria ha reso evidenti le limitate competenze nel campo della salute e le sue insoddisfacenti strutture di *governance*; dall'altro lato, le risposte al Covid-19 hanno dato origine a nuove esigenze di riforma, in modo da sostenere un trasferimento senza precedenti di poteri fiscali a livello sovranazionale con adeguate modifiche costituzionali.

A tal proposito, la Conferenza sul futuro dell'Europa rappresenta l'apice di un dibattito che era iniziato a seguito del *referendum* sulla Brexit del giugno 2016, nel quale per la prima volta nella storia dell'integrazione europea uno Stato membro aveva deciso di recedere dai Trattati. In risposta a questo evento drammatico, il Parlamento europeo e il Consiglio europeo avevano riaffermato il loro sostegno all'integrazione facendo partire l'iniziativa di riflessione sul futuro dell'Europa.

Il Presidente Macron, proprio in tale occasione, aveva avanzato in una lettera aperta indirizzata a tutti i cittadini europei l'idea di una «Conferenza per l'Europa al fine di proporre tutti i cambiamenti necessari al nostro progetto politico, senza tabù, neanche quello della revisione dei trattati», quale ultimo esempio della sua ambizione di rinnovare l'UE e renderla sovrana, unita e democratica¹. Ora, a seguito dell'uscita del Regno Unito dall'UE, la Dichiarazione comune dà avvio alla Conferenza, invitandola a «*fornire orientamenti sul futuro dell'Europa*»².

Le “ambizioni” e l'avvio di una Conferenza sul futuro dell'Europa – Un'Unione più “*ambiziosa*”³ è il titolo del “Programma di lavoro della Commissione” adottato con la comunicazione del 29 gennaio 2020, in cui vengono esposte le tematiche, appunto, “ambiziose” che rappresentano l'asse portante del programma: un *Green Deal* europeo; una digitalizzazione diffusa in tutta Europa; un'economia al servizio della persona; un'Europa più forte nel mondo; promuovere il nostro stile di vita europeo e un nuovo slancio per la democrazia europea.

Il programma della Commissione ha rappresentato il terreno fertile affinché venissero alla luce, direttamente o indirettamente, le numerose lacune della realizzazione del

¹ President Emmanuel Macron, discorso presso l'Université Sorbonne, 26 settembre 2017; e discorso alla consegna del Prix Charlemagne, Aachen, 11 maggio 2018.

² Dichiarazione comune sulla Conferenza sul Futuro dell'Europa (n 1), p. 2. Questo documento, formalmente intitolato “*Dialogo con i cittadini per la democrazia – Costruire un'Europa più resiliente*”, ha aperto la strada all'avvio ufficiale del processo il 9 maggio 2021

³ V. per approfondimenti F. PERRINI, *Un'Unione più ambiziosa. Il mio programma per l'Europa. Il programma di Ursula von der Leyen per la nuova Commissione*, in questo Osservatorio, WORKING PAPER 1-2020, p. 35 ss.

processo di integrazione: l'ambiente; lo Stato di diritto; le migrazioni e l'asilo; la partecipazione del cittadino al processo democratico e il ruolo ancora marginale del Parlamento europeo, nonostante l'aumentata sensibilità dei cittadini verso l'Europa, come è emerso dall'ampia partecipazione alle elezioni del 2019; la politica estera e di sicurezza comune (PESC), nonché la politica di sicurezza e di difesa comune (PESD), ove dominante è la decisione all'unanimità degli Stati membri e marginale è il ruolo delle istituzioni dell'Unione. Il presidente francese Macron ha affermato la necessità per l'Unione di un «soffio d'aria nuova nella vita democratica» ed ha continuato «mi auguro che questa Conferenza segni la nascita dei grandi progetti, delle grandi ambizioni e dei grandi sogni»⁴.

L'ambizione, tuttavia, non può essere solo dell'Unione, ma anche degli Stati membri, dai quali dipende una possibile revisione dei Trattati ai sensi dell'art. 48 TUE⁵ che predispone un procedimento di "revisione ordinaria" (contenuta nel par. 2) con il quale uno Stato membro, il Parlamento europeo o la Commissione possono presentare una proposta di modifica del Trattato⁶. Anche l'eventualità di una possibile revisione rappresenterebbe di certo un obiettivo davvero "ambizioso"⁷.

L'origine francese della Conferenza – L'idea avviare una Conferenza sul futuro europeo fu avanzata come anticipato dal Presidente francese Macron in una lettera aperta del 4 marzo 2019, indirizzata ai cittadini europei e intitolata «Per un Rinascimento europeo», in cui egli ha affermato «instauriamo una Conferenza per l'Europa al fine di proporre tutti i cambiamenti necessari al nostro progetto politico, senza tabù, neanche quello della revisione dei trattati»⁸. L'idea di Macron è stata ripresa dalla Presidente della Commissione von der Leyen nelle linee programmatiche presentate dinanzi al Parlamento europeo il 16 luglio 2019⁹.

La Conferenza si sarebbe dovuta aprire il 9 maggio 2020, in occasione dei settant'anni della Dichiarazione Schuman durante il semestre di presidenza croata dell'UE. Tuttavia, l'esplosione dell'emergenza epidemiologica ne ha ritardato l'inizio.

⁴ V. <https://www.europarl.europa.eu/news/it/headlines/eu-affairs/20210506STO03604/e-ora-di-aprirsi-ai-cittadini-al-via-la-conferenza-sul-futuro-dell-europa>.

⁵ B. NASCIMBENE, *Dalla "paura" all'"ambizione". L'iniziativa per una Conferenza sul futuro dell'Unione europea*, in *Eurojust*, 2020, n. 2.

⁶ L'eventuale modifica di un trattato rappresenta, secondo quanto disposto dall'art. 48 TUE, una procedura complessa poiché è prevista, prima, la costituzione di una "convenzione" fra rappresentanti dei parlamenti nazionali, dei capi di Stato o di governo, del parlamento europeo, della Commissione e, poi, di una "conferenza intergovernativa" che discute e approva le modifiche, oggetto, infine, della successiva ratifica da parte di ciascuno degli Stati membri in conformità delle rispettive norme costituzionali.⁶

⁷ Si vedano i rilievi di I. INGRAVALLO, *L'UE verso la Conferenza di riforma: tra funzionalismo e federalismo*, in questo *Osservatorio*, WORKING PAPER 1-2020, p. 21 ss.; J. SOIBINET, *Conference sur l'avenir de l'Europe: beaucoup de bruit pour rien?*, del 4/12/2019, in <http://institut-thomas-more.org/2019/12/27/19154/>.

⁸ Per il testo integrale v. <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2019/03/04/per-un-rinascimento-europeo.it>.

⁹ In tale occasione ha affermato: «I want citizens to have their say at a Conference on the Future of Europe, to start in 2020 and run for two years. The Conference should bring together citizens [...], civil society and European institutions as equal partners. The Conference should be well prepared with a clear scope and clear objectives, agreed between the Parliament, the Council and the Commission. I am ready to follow up on what is agreed, including by legislative action if appropriate. I am also open to Treaty change»; nelle dichiarazioni effettuate dinanzi allo stesso Parlamento il 27 novembre 2019, in seguito al voto di approvazione dell'intera nuova Commissione, la neo-Presidente ha dichiarato: «We will mobilise Europe's best energies from all parts of our Union, from all institutions, from all walks of life, to engage in the Conference on the Future of Europe. It should be inclusive for all institutions and citizens and the European Parliament should have a leading role».

Inoltre, la pandemia di Covid-19 – e le risposte senza precedenti che l’UE ha messo in campo per affrontare le sue devastanti conseguenze socio-economiche, soprattutto attraverso la creazione di un fondo per la ripresa noto come “*Next Generation EU*”¹⁰ – hanno dato nuova linfa agli appelli in favore della Conferenza sul Futuro dell’Europa da parte del Parlamento europeo¹¹, di Francia e Germania, e della Commissione. Pertanto, grazie in particolare alle spinte del Parlamento, nel 2020 le istituzioni europee hanno raggiunto un accordo sul progetto della Conferenza¹². Nel marzo 2021 il Presidente del Parlamento David Sassoli, la Presidente della Commissione Ursula von der Leyen e il Primo Ministro portoghese Antonio Costa in rappresentanza del Consiglio, hanno firmato una Dichiarazione comune sulla Conferenza sul Futuro dell’Europa. Questo documento, formalmente intitolato “*Dialogo con i cittadini per la democrazia – Costruire un’Europa più resiliente*”, ha aperto la strada all’avvio ufficiale del processo il 9 maggio 2021¹³.

La Conferenza, con la partecipazione delle istituzioni, degli Stati membri, della società civile (il Parlamento europeo propone la partecipazione anche dei parlamenti nazionali, del Comitato economico e sociale, del Comitato delle regioni, delle parti sociali a livello di Unione europea) dovrà elaborare delle raccomandazioni per il Consiglio europeo perché assuma delle decisioni.

La struttura organizzativa ed in funzionamento della Conferenza - La Conferenza è costituita da impianto organizzato su diversi livelli e la cui logica sembra riflettere una metodologia strutturata su tre azioni: ascolto (che si realizza nella Piattaforma digitale multilingue della Conferenza, la quale comprende idee ed eventi, nonché panel nazionali); traduzione delle idee in proposte (dalla Piattaforma ai Panel europei di cittadini, alla Plenaria e al Comitato esecutivo) e decisione (adozione di atti da parte delle istituzioni, eventuale decisione di procedere con modifiche dei Trattati)¹⁴.

Alla base della Conferenza si trova la Piattaforma digitale multilingue¹⁵. In essa sono indicati dei macro-temi: cambiamento climatico e ambiente; salute; un’economia più forte, giustizia sociale ed occupazione; l’UE nel mondo; valori e diritti, stato di diritto, sicurezza; trasformazione digitale; democrazia europea; istruzione, cultura, gioventù e sport; altre idee. Ogni partecipante può caricare sulla Piattaforma una “idea”, riconducibile a un macro-tema, presentata in termini sintetici e che può essere condivisa con o ricevere commenti da altri utenti. Dalla Piattaforma si può accedere ai documenti e a tutte le informazioni riguardanti la Conferenza. Diverse problematiche circa l’utilizzo della

¹⁰ Si veda F. FABBRINI, *La Nuova Governance Economica Europea Post-Pandemia*, in *Il Diritto dell’Unione Europea*, 2020, p. 771 ss.

¹¹ Si veda *European Parliament resolution on EU coordinated action to combat the Covid-19 pandemic and its consequences*, 17 aprile 2020, P9 TA (2020)0054, para 69.

¹² Si veda Consiglio UE, 24 giugno 2020, Doc. 9102/20, para 2.

¹³ Si veda il sito web della Conferenza sul Futuro dell’Europa, futureu.europa.eu.

¹⁴ Per approfondimenti si veda tra i tanti F. MARTINES, *La Conferenza sul futuro dell’Europa: uno strumento innovativo di partecipazione democratica per rafforzare la legittimità dell’Unione?*, in *AISDUE*, 2021 reperibile online.

¹⁵ Per la Commissione le tecnologie digitali e i social media hanno modificato in profondità la partecipazione civile e questi strumenti saranno immancabilmente utilizzati per garantire una più ampia partecipazione. Si veda il Piano d’azione per la democrazia europea della Commissione, COM(2020) 709 final, 3 dicembre 2020.

Piattaforma sono state sollevate in relazione al c.d. *digital divide*¹⁶, al possesso di strumenti per collegarsi alla rete e alla possibilità di accedere a una connessione internet.

Ulteriore aspetto qualificante della Piattaforma, che facilita l'interazione tra cittadini europei, è l'eliminazione dell'ostacolo linguistico, grazie alla possibilità per ciascun utente di esprimersi in una delle lingue ufficiali dell'Unione e alla traduzione immediata del suo intervento nelle altre lingue. La Piattaforma rappresenta uno degli strumenti più promettenti ed interessanti, nonostante le criticità emerse. Le diverse modalità di intervento che sono a disposizione di una platea di utenti potenzialmente molto ampia possono favorire e incrementare l'interlocuzione tra i cittadini. Per questo motivo, essa potrebbe diventare uno strumento funzionale alla creazione di uno spazio pubblico europeo. Molto dipenderà naturalmente dal successo del suo utilizzo.

Al secondo livello della Conferenza si trovano i quattro Panel europei di cittadini¹⁷, che si occuperanno di discutere dei temi indicati nella Piattaforma. Essi sono: a) valori, diritti, stato di diritto, democrazia, sicurezza; b) cambiamenti climatici, ambiente e salute; c) un'economia più forte, giustizia sociale, occupazione/istruzione, gioventù, cultura, sport/trasformazione digitale; d) l'UE nel mondo/migrazione. Poiché sono chiamati a dibattere sulle idee espresse nella Piattaforma digitale, tradotte in contributi e proposte, e su quella base formulare raccomandazioni alla Plenaria, i Panel si collocano in una fase intermedia e fungono da *trait d'union* tra la Piattaforma e la Sessione Plenaria.

I Panel europei di cittadini sono da considerare una componente qualificante poiché permettono il confronto di idee tra cittadini dei diversi Stati membri selezionati secondo i criteri che dovrebbero, appunto, garantire la diversità e l'equa rappresentanza e possono contribuire anch'essi alla creazione di uno spazio pubblico europeo. Il successo dei Panel nel formulare proposte per la Plenaria dipenderà ovviamente da diversi fattori: quello temporale appare il più problematico (la Conferenza deve terminare i lavori entro la primavera del 2022), soprattutto data la complessità e il carattere tecnico dei temi da trattare.

Il terzo livello della Conferenza è costituito dalla Sessione Plenaria, che costituisce l'organismo in cui si confrontano anche rappresentanti delle istituzioni¹⁸. La composi-

¹⁶ Tra i tanti v. P. ZUDDAS, *Covid-19 e digital divide: tecnologie digitali e diritti sociali alla prova dell'emergenza sanitaria*, in *Osservatorio costituzionale*, 2020, n. 3.

¹⁷ Essi sono quattro e ciascuno è composto da 200 membri. Il numero dei partecipanti è volto ad assicurare la diversità e la rappresentanza. Il regolamento interno della Conferenza specifica che deve essere garantita la presenza di almeno un cittadino di sesso maschile e femminile per ciascuno Stato membro e che si applica il principio di proporzionalità degressiva; la rappresentanza dei cittadini tiene conto di cinque criteri: nazionalità, *background* urbano o rurale, *background* socioeconomico, età e genere; un terzo dei componenti di ogni Panel deve essere costituito da cittadini/e di età inferiore ai 25 anni

¹⁸ La Plenaria, originariamente composta da 450 membri, ha visto la sua composizione allargata con una decisione del Comitato esecutivo del 20 luglio 2021 che ha portato il numero a 449. La Plenaria è composta da: rappresentanti dei parlamenti nazionali (108), del Consiglio (54, ovvero due per Stato membro), della Commissione (3), del Parlamento europeo (108), del Comitato economico e sociale (18), del Comitato delle Regioni (18), delle parti sociali (rappresentanti di sindacati) (8), della società civile (8) dei Panel dei cittadini (80) di cui un terzo devono essere giovani di meno di 25 anni. Ogni panel dei cittadini europei elegge 20 delegati alla Plenaria a cui si aggiungono il Presidente del forum dei giovani e 27 (uno per Stato membro) partecipanti ai Panel nazionali o agli eventi (per un totale di 108). L'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza sarà invitato alle discussioni sul ruolo internazionale dell'Unione. Ai componenti sopra indicati sono stati aggiunti sei rappresentanti delle autorità

zione della Plenaria della Conferenza riflette le due dimensioni della democrazia nell'Unione. La democrazia rappresentativa, nelle sue diverse configurazioni: Parlamento europeo e parlamenti nazionali come rappresentanti, rispettivamente, dei popoli e dei cittadini degli Stati membri; il Consiglio in cui sono rappresentati i governi «democraticamente responsabili dinanzi ai loro parlamenti nazionali o dinanzi ai loro cittadini»¹⁹. La democrazia partecipativa: i cittadini rappresentati dei Panel europei ma anche i portatori di interesse istituzionalizzati (rappresentati dai membri del Comitato delle Regioni e del Comitato economico e sociale europeo) e non istituzionalizzati (le parti sociali e la società civile). La composizione evidenzia anche che la Conferenza sul futuro dell'Europa è un luogo di negoziato interistituzionale²⁰. La presenza governativa è limitata rispetto a quella parlamentare e dei cittadini e a quella degli organi consultivi, ma si deve sottolineare che la Plenaria non ha compiti decisionali e che la sua funzione è trasmettere indicazioni e proposte al Comitato esecutivo che redigerà il rapporto conclusivo.

Infine, vi è il Comitato esecutivo, che si colloca al quarto livello della Conferenza²¹. La presenza della società civile nel Comitato esecutivo è assicurata solo dagli osservatori²² e in misura limitata. Compito del Comitato esecutivo è di redigere e pubblicare le conclusioni della Plenaria e presentare il risultato finale della Conferenza in un Rapporto destinato alla Presidenza congiunta e pubblicato sulla Piattaforma.

Conclusioni – Alla luce di quanto descritto, viene da domandarsi se la Conferenza sul futuro dell'Europa possa realmente rappresentare l'occasione per rafforzare il confronto tra i cittadini europei e favorire così il loro intervento nelle scelte determinanti dell'Unione. A proposito delle modalità di partecipazione dei cittadini, si è visto come queste si strutturino diversamente nella Piattaforma, nei Panel e nella Plenaria. Sarà solo attraverso lo svolgimento della Conferenza che si potranno effettuare delle valutazioni circa gli elementi qualificanti di questo processo: l'effettiva partecipazione, la corretta rappresentanza dei cittadini, l'applicazione del metodo deliberativo, il rapporto tra i diversi livelli della Conferenza e altri. Tali elementi potranno, in presenza di determinate condizioni, favorire realmente la creazione di uno spazio pubblico di discussione e confronto tra cittadini europei.

Gennaio 2022

regionali, sei di quelle locali e ulteriori quattro partecipanti, rispetto agli otto già presenti, in rappresentanza delle parti sociali.

¹⁹ Art. 10 TUE.

²⁰ Nel documento predisposto dalla Presidenza croata del 28 gennaio 2020 si dava conto del dibattito e delle posizioni dei governi degli Stati che si erano espressi a favore di una rappresentanza proporzionale delle istituzioni europee e dei parlamenti nazionali e della partecipazione di un ampio numero di portatori d'interesse per assicurare il pluralismo nella discussione. Consiglio dell'Unione, Outcome of the General Council, doc. 5573/20, 28 gennaio 2020.

²¹ Esso è composto da un numero uguale di rappresentanti (tre) del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione europea, e da osservatori istituzionali (fino a quattro).

²² Questi sono: la Troika presidenziale della COSAC (*The Conference of Parliamentary Committees for Union Affairs of Parliaments of the European Union*). Altri osservatori partecipano in rappresentanza del Comitato delle regioni, del CESE, e delle parti sociali (Business Europe, CES, SGI Europe e SME united).

La *Collective Security Treaty Organization* e l'intervento in Kazakistan

Piero Pennetta

Già Professore ordinario di Diritto internazionale, Università degli Studi di Salerno

La vicenda kazaka, improvvisamente sorta e altrettanto rapidamente conclusa, ha portato all'attenzione dell'opinione pubblica mondiale l'intervento "pacificatore" di truppe russe e di altri Stati dell'area a sostegno del governo kazako e, forse più correttamente, del presidente Tokaiev. Si tratta dell'intervento della *Collective Security Treaty Organization* (CSTO) che, in un diverso e mutato contesto ed inserendosi nell'ambito di un complesso ed articolato regionalismo centroasiatico¹, svolge in qualche modo funzioni analoghe a quelle svolte dal Patto di Varsavia nel corso della guerra-fredda.

Per comprendere le vicende kazake, in presenza di comunicati ufficiali assai scarni e di informazioni giornalistiche sovente imprecise, appare opportuno sinteticamente illustrare alcune caratteristiche della CSTO che nasce con il *Collective Security Treaty (SC Treaty)* firmato a Tashkent il 15.5.1992² poco dopo la creazione della *Commonwealth of Independent States*³.

Al *SC Treaty* aderiscono originariamente Armenia, Federazione Russa, Kazakistan, Kirghizistan, Tagikistan e Uzbekistan e, successivamente ma in tempi molto brevi (1993), Bielorussia, Azerbaigian e Georgia. L'*SC Treaty* entra in vigore a seguito della conclusione delle procedure di ratifica nell'aprile del 1994 e, ai sensi del suo art.11, il trattato è concluso per un periodo di 5 anni (ulteriormente prorogabile). Sono poi approvati una serie di atti relativi al funzionamento dell'*SC Treaty*⁴ e, nel 1999, Armenia, Bielorussia, Federazione Russa, Kazakistan, Kirghizistan, Tagikistan, rinnovano la cooperazione per un ulteriore quinquennio⁵ mentre Uzbekistan⁶, Azerbaigian e Georgia abbandonano l'organizzazione.

¹ Cfr., in generale, Z. KEMBAYEV, *Regional Integration in Eurasia; The Legal and Political Framework*, in *Review of Central and East European Law*, 2016, p.157; K. MOLDAŠEV, I. QORABOYEV, *From Regional Integration to Soft Institutionalism: What Kind of Regionalism in Central Asia?*, in J. NICHARAPOVA, S. PEYROSE (eds.), *Integration Processes and State Interests in Eurasia*, Bishkek, 2018, p. 83 mentre, in materia di sicurezza, S. RAUF A. A. SAUD, *Prospects of CSTO and SCO in Regional Politics of Central Asia*, in *International Journal of Politics and Security*, 2020, n. 4, p. 30.

² *Treaty on collective security, concluded at Tashkent on 15 may 1992*. L'*SC Treaty* è un trattato assai breve di soli 11 articoli, mentre relativamente più ampia è la *CSTO Charter* (come emendata) che è di 31 articoli.

³ *Agreement on the establishment of the Commonwealth of Independent States*, Minsk, 9.12.1991 e *Charter of the Commonwealth of Independent States*, Minsk, 22.1.1993. Va detto che la CIS ha svolto un ruolo ausiliario rispetto alla CSTO, cfr. A. DOUHAN, *Commonwealth of Independent States – Is There Any Chances to Establish an Effective System of Collective Security in the Region?*, in *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, 2011, p. 281.

⁴ Fra i più importanti, segno di un lento rafforzamento della cooperazione politico-militare, cfr. *On the declaration of the states parties to the SC treaty, Decision of the CSTO Collective Security Council*, 10.2.1995; *On the rules of financing the activity of the Collective Security Council and its working bodies, Decision of the Heads of the States parties to SC Treaty*, 3.11.1995; *On the expenditures of the Collective Security Council and its working bodies, Decision of the Heads of the States parties to SC Treaty*, 3.11.1995.

⁵ *Protocol on the extension of the SC Treaty*, 2.4.1999.

⁶ L'Uzbekistan, dopo il recesso del 1999, ha nuovamente aderito nel 2006 e poi nel 2012 abbandonato nuovamente l'organizzazione anche se sub specie della sospensione del suo *status* di membro.

Nel maggio del 2002 i presidenti dei sei Stati (Armenia, Bielorussia, Federazione Russa, Kazakistan, Kirghizistan, Tagikistan) decidono di rafforzare ulteriormente la cooperazione e il 7.10.2002 fu firmata a Chisinau la *Charter of the Collective Security Treaty Organization (CSTO Charter)*, così istituendo una organizzazione internazionale regionale competente in materia di sicurezza⁷. Alla CSTO è stato attribuito lo status di osservatore presso l'AG delle NU⁸.

Nel tempo, in attuazione della *CSTO Charter*, sono stati approvati una serie di atti assai differenziati che hanno rafforzato l'organizzazione e i rapporti fra gli Stati membri. Si tratta di manifestazioni di volontà di carattere organizzativo-procedurale⁹ ovvero di carattere sostanziale, cui può attribuirsi differente valore giuridico. Ci si riferisce a atti obbligatori imputabili all'organizzazione (*Regulation, Provision, Resolution*) ovvero atti di carattere meramente raccomandatorio¹⁰ nonché ancora a manifestazioni di volontà di natura pattizia, (*Protocol, Agreement*) espressione della volontà degli Stati membri della CSTO e agli stessi imputabili¹¹.

Una svolta di rilievo nell'evoluzione della CSTO può cogliersi nell'approvazione nel dicembre del 2010 di alcuni importanti emendamenti sia al *CS Treaty* che alla *CSTO Charter*¹² realizzati in collegamento con la crisi in Kirghizistan dell'agosto dello stesso anno¹³. Si tratta, come si vedrà, della possibilità di intervento dell'organizzazione anche

⁷ *Charter of the Collective Security Treaty Organization, dated October 07, 2002 as amended by the Protocol on amendments... signed on December 10, 2010*. Pochi mesi prima, ancora nell'ambito del del *SC Treaty*, fu approvata la *Model law on the procedures of admitting and the conditions of stationing military formations of the other state parties to the SC Treaty on the territory of a SCT state party*, 25.3.2002.

Nell'ambito di una dottrina prevalentemente politologica e poco attenta al dettato normativo, cfr. A.A. ROZANOV, E.F. DOUGAT, *Collective Security Treaty Organization, 2002-2009*, Geneva/Minsk, 2010; I. YURGENS (ed.), *Collective Security Treaty Organization: Responsible Security*, Moskow, 2011; J. NORBERG, *High Ambitions, Harsh Realities. Gradually Building the CSTO's Capacity for Military Intervention in Crisis*, FOI, Stockholm, May 2013; R. WEITZ, *Assessing the Collective Security Treaty Organization: capabilities and vulnerabilities*, DSI, Carlisle, 2018 e ancora G. JASUTIS, *Collective Security Treaty Organization: Military Integration Problems and Perspectives in the CIS Space*, in *Lithuanian Annual Strategic Review*, 2008, p. 155; A. DOUHAN, *Collective Security Treaty Organization (CSTO)*, in *Max Planck Encyclopedia of International Law*, March, 2012; A. ISKANDAROV, *Security and Integration in Central Asia: The CSTO and SCO*, in *Central Asia and Caucasus*, 2013, n. 2 (reperibile on line) e K. GOLUB, Y GOLUB, *Collective Security Treaty Organization: Origins of the Multidimensional Mandate and Modern Means for Its Implementation*, in *International Organisations Research Journal*, 2018, n. 1, p. 193.

⁸ *Resolution of the UNGA A/RES/59/50 "Observer status for the CSTO in the General Assembly*, 16.12.2004 e successivamente, *Resolution of the UN cfr. Resolution of the UNGA A/RES/64/256 "Cooperation between the UN and the CSTO*, 2.3.2010. Per i rapporti fra le due organizzazioni, cfr. più di recente, *Joint declaration on the cooperation between the secretariats of the UNO and the CSTO*, 18.3.2010.

⁹ Cfr. *Decision of Council of Collective Security, About regulations on bodies of the CSTO*, Dushambe, 28.4.2003 ove sono approvati i regolamenti di procedura dei diversi organi che non si ha qui spazio per indicare.

¹⁰ Esempio tipico di dichiarazione quale atto raccomandatorio è la *Declaration of the Collective Security Council of the CSTO, December 2, 2020* (in video conferenza).

¹¹ A parte i riferimenti di cui si dirà, un esempio tipico di trattato concluso dagli Stati membri nell'ambito della CSTO è quello relativo all'acquisto di armi russe e al relativo addestramento; cfr. *Agreement on operational equipment of territory and joint use of military infrastructures facilities of the CSTO Member States*, Astana, 18.6.2004; *Agreement on CSTO Military training for the CSTO member states*, Moskow, 14.6.2005; *Agreement on the basic principles of military-technical cooperation between the States parties of CS treaty of May, 15, 1992*, Moskow, 20.6.2005.

¹² Si tratta in particolare di emendamenti relativi alle competenze (articoli 7 e 8), ad aspetti istituzionali come il processo decisionale (artt.11, 12, 13 con l'aggiunta dell'art.16/1) e il Segretariato (art. 17 con l'aggiunta dell'art. 17/1), cfr. I. YURGENS (ed.), *Collective Security, op.cit.*, pp. 3-4.

¹³ In tale occasione il Kirghizistan fece richiesta di intervento di sostegno da parte della CSTO che, dopo consultazioni, fu rifiutata in quanto il conflitto "interno" non rientrava nelle competenze dell'organizzazione. In

rispetto a minacce diverse da quella “classica” e sostanzialmente tendenzialmente monodimensionale cioè relativa a “*an aggression by any state or a group of states*” previste all’art. 4 del *SC Treaty del 1992* ove l’esplicito richiamo all’art.51 della Carta delle NU. Tale definizione tradizionale di aggressione viene parzialmente modificata con gli emendamenti del 2010, marginalmente per quel che riguarda l’*SC Treaty* e sostanzialmente per quel che riguarda la *CSTO Charter* ove si ampliano i presupposti (vari tipi di aggressione) per l’intervento comune.

Come detto, a partire dai due trattati ancora in vigore (*SC Treaty* e *CSTO Charter*) sono stati sottoscritti accordi internazionali di carattere politico-militare¹⁴ e fra questi, particolarmente rilevanti ai nostri fini l’*Agreement on the CSTO Peace-keeping activity* del 2007 e l’*Agreement on the CSTO quick-reaction forces* del 2009 ove il presupposto dell’intervento da parte dell’organizzazione rappresentata dai capi di Stato nel “*the Council*” è la domanda da parte dello Stato membro oggetto della minaccia.

Per quanto riguarda le caratteristiche dell’organizzazione, la CSTO costituisce una tipica organizzazione di cooperazione che rispetta i principi fondamentali del diritto internazionale che sono richiamati sia nel *SC Treaty* (art.1) sia nella *CSTO Charter* (*Chapter II Goals and Principles* artt.3-6). Come è evidente si tratta di un accordo di legittima difesa collettiva nel caso di aggressione “*by any states or a group of states*” e, come appena detto, tale nozione è intesa come *armed attack menacing to safety, stability, territorial integrity and sovereignty*¹⁵. Nella stessa logica ma con una formulazione più ampia si esprime l’art. 7 della *CSTO Charter* ove è presente il riferimento, in primo luogo alla *collective protection in case of menace ...* ma anche alla cooperazione militare e tecnica¹⁶. Una significativa novità può cogliersi negli emendamenti *CSTO Charter* espressi all’art. 8, primo comma. Si prevede esplicitamente che la cooperazione in materia di sicurezza collettiva sia multifunzionale e si estenda anche a minacce “atipiche” cioè a “... *struggle with international terrorism and extremism, illicit trafficking of drugs and psychotropics substances, weapons, organized transnational crime, illegal migration and other menaces to the safety of the Member States*”¹⁷. L’ampiezza delle competenze d’attribuzione risulta ancor più evidente nei due commi successivi dello stesso articolo 8 ove, al terzo comma, si esprime il riferimento generico a “... *crisis situation menacing to safety, stability, territorial integrity and sovereignty of the Member States*”¹⁸. Coerente alla medesima logica appare l’altrettanto generico comma quarto ove la cooperazione fra gli Stati membri si esprime “... *in the spheres of protection of frontiers, exchange of information, information security, protection of the population and territories from*

maniera analoga la CSTO non è intervenuta nella crisi bielorusa a causa della mancata richiesta da parte di Minsk e nella crisi fra Armenia e Azerbaigian nonostante la sollecitazione armena.

¹⁴ L’art.1 dell’*SC Treaty* fa esplicito riferimento all’utilizzazione di mezzi pacifici per la risoluzione delle controversie.

¹⁵ Gli emendamenti all’*SC Treaty* sono espressi agli articoli 4-6 e ai nostri fini dell’ampliamento della minaccia armata all’art. 4.

¹⁶ L’art.7 oggetto di emendamento nel 2010. In particolare la cooperazione militare e tecnica comporta la possibilità per gli altri Stati dell’acquisto di armi russe (a prezzi ridotti) e il successivo addestramento.

¹⁷ Sulla lotta al terrorismo da parte di organizzazioni regionali, cfr. J.P. BIDIAS, *Le recours à la légitime défense par les organisations regionales dans la lutte contre le terrorisme*, in *Revue québécoise de droit international*, 2016, n.1, p. 27.

¹⁸ Tale formula reitera le espressioni contemporaneamente introdotte con gli emendamenti al *SC Treaty*.

emergency situations of natural and technogenic character, as well as from the dangers arising when maintaining or owing to the hostilities". In buona sostanza le previsioni degli articoli 7 e 8 della *CSTO Charter* come emendato nel 2010 consentono un intervento collettivo per materie assai più ampie e diversificate rispetto alla sola risposta ad una aggressione *militare* originariamente prevista nel 1992 nel *SC Treaty*. In particolare si ritiene che il terrorismo internazionale possa essere combattuto meglio attraverso l'azione di una organizzazione internazionale regionale piuttosto che ricercando soluzioni individuali. Va peraltro sottolineato come si tratti di materie "nuove" che, come tali, rientrano nelle competenze interne dei singoli Stati e per le quali si prevede la possibilità di un'azione comune sul presupposto del consenso degli Stati membri e, a seguito, della domanda dello Stato che richiede l'intervento dell'organizzazione.

In merito all'apparato istituzionale e le regole decisionali, si è detto come la CSTO possa qualificarsi come una tipica organizzazione di cooperazione ove nettamente prevalente è il ruolo degli Stati sovrani¹⁹ e degli organi interstatuali articolati in diversi livelli gerarchicamente organizzati²⁰. In ragione delle previsioni costituzionali nazionali e della delicatezza delle competenze attribuitegli, nell'apparato istituzionale della CSTO un ruolo prevalente è svolto dal *Council ... supreme body of the Organization*, costituito dai "...heads of the Member States", e il cui potere decisionale appare fondamentale. Coerentemente tutti gli altri livelli intergovernativi, a partire dal Consiglio dei Ministri degli affari esteri e da quello della difesa, sono qualificati con la medesima formula come "*advisor and executive body*"²¹. In tale logica un ruolo secondario viene svolto dal Segretariato²² mentre alla *Parliamentary Assembly* è attribuito, analogamente e in parallelo a quanto accade nella CIS, il ruolo di seguire l'attuazione nei singoli ordinamenti statuali delle proposte normative degli organi interstatuali²³.

Per quanto riguarda le procedure decisionali, la *CSTO Charter* all'art. 12²⁴ prevede, per le decisioni di carattere sostanziale, la regola del consensus con l'applicazione del principio "uno stato, un voto". Tali risoluzioni "*shall be binding for the Member States and shall be executed in accordance with the procedure established by the national laws*" (art.12 commi 1-3). Questa regola è tuttavia temperata nello stesso articolo 12, ai commi 4 e 5, ove si stabilisce che il Consiglio, in assenza di obiezioni rispetto all'utilizzazione

¹⁹ Secondo l'art.5 l'organizzazione opera sulla base del "...strict respect of independence, voluntariness of participation, equal rights and duties of the Member States, non-interference into the affairs falling within the national jurisdiction of the member States".

²⁰ Per motivi di spazio non è possibile analizzare l'apparato istituzionale prevalentemente intergovernativo della CSTO e si rinvia ai testi citati e alla letteratura della nota 7.

²¹ Cfr. *CSTO Charter* agli artt.14, 15, 15 e 16/1 come oggetto di emendamento.

²² Il Segretariato ha sede a Mosca ed il suo status è regolato da un accordo bilaterale (Russia-CSTO) "*on the conditions of the presence of the CSTO Secretariat on the territory of the Russian federation of December 19, 2003*" emendato il 22.9.2009.

²³ Dopo un primo datato documento (*On the procedure of discussing issues of interparliamentary interaction in the framework of TSC, Ruling of the Council of the CIS Interparliamentary Assembly*, 15.10.1999) la cooperazione politico-parlamentare della CSTO ha trovato il suo fondamento ne *On the measures of establishing a parliamentary dimension of CSTO in the framework of the CIS Interparliamentary Assembly*, 16.11.2006; cfr. ancora *Interim provisions on the Parliamentary Assembly, Ruling of the IS IPA Council*, 16.11.2006 of the CSTO, 30.3.2007 e *Concept for convergence and harmonization of the legislation of the member states of CSTO in the field of collective security, approved by a Ruling of the CSTO Parliamentary Assembly*, 3.12.2009.

²⁴ Appare opportuno sottolineare come i testi ufficiali siano in russo e che le traduzioni, ove esistenti, in inglese non brillano per chiarezza, questo vale in particolare per la *CSTO Charter* come emendata.

di tale procedura, possa prevedere che “*resolutions in a limited format may be adopted unless any of the Member States object to such resolution*”. Si stabilisce altresì che lo Stato che non ha votato per la “*resolutions in a limited format shall not be liable for the consequences of the resolution adopted*”. In buona sostanza, si introduce il principio della geometria variabile per le risoluzioni del Consiglio. Infatti, sul presupposto della obbligatorietà della risoluzione, si prevede che uno Stato possa non votare la singola risoluzione e quindi non risulti obbligato ma, al contempo, l’obbligatorietà continua ad essere prevista per gli altri Stati della CSTO che hanno votato a favore²⁵.

Ci sia consentita una osservazione metagiuridica rispetto alla recente vicenda kazaka. È di tutta evidenza come, in assoluto, la Russia svolga un ruolo asimmetrico e nettamente prevalente in ragione della presenza di basi e di truppe russe negli altri Stati nonché per l’utilizzazione di armi e di addestramento russo, tuttavia sinora tale prevalenza non si era esplicitata. L’intervento in Kazakistan ha costituito l’occasione per il partner russo per affermare tale ruolo e rilanciare una organizzazione non particolarmente attiva nonostante la cooperazione fra gli Stati membri risalga ormai a trent’anni²⁶. Appare peraltro opportuno sottolineare una ulteriore diversità nelle posizioni e negli interessi degli “altri” Stati che devono affrontare “minacce” varie e fra loro non omogenee. Infatti i tre paesi centroasiatici devono far fronte soprattutto alla destabilizzazione (anche terroristica) di provenienza islamica e a problematiche relative al traffico di stupefacenti e di armi mentre l’Armenia è direttamente interessata dai conflitti nel Caucaso e la Bielorussia, costituisce uno Stato di frontiera con i paesi membri della NATO. Tale pluralità di interessi esterni cui si somma una evidente instabilità interna, ha comportato una articolazione territoriale delle attività della CSTO e, come rilevato, la vicenda kazaka costituisce il primo e sinora unico intervento militare collettivo degli Stati membri nella storia della CSTO.

Per quanto riguarda in concreto l’intervento della CSTO in Kazakistan, occorre preliminarmente ribadire come non sia agevole il reperimento di informazioni diverse da quelle fornite dalla stampa, sovente imprecise e che, talora, confondono *SC Treaty* e *CSTO Charter*. Sembra che, il 5 gennaio 2022 a causa del degenerare della situazione interna, il Presidente del Kazakistan abbia richiesto l’intervento delle forze collettive per il mantenimento della pace della CSTO, sottolineando l’attività destabilizzante di estremisti e terroristi “stranieri” rispetto ai quali non sono state fornite ulteriori indicazioni²⁷. Tale formula assai vaga è stata reiterata in più occasioni con terminologie analoghe (bande addestrate all’estero), così legittimando l’intervento ai sensi dell’art. 8

²⁵ La geometria variabile come prevista ai commi 3 e 4 dell’art.12 non era presente nella *CSTO Charter* del 2002 ed è stata introdotta con gli emendamenti del 2010. cfr. I. YURGENS . (ed.), *Collective Security ... op.cit.*, p.5. Va detto che non vi è una prassi in tal senso, sembra che un trattato elaborato nell’ambito dell’organizzazione, non fu sottoscritto dall’Uzbekistan nel periodo della sua membership.

²⁶ Prima dell’intervento in Kazakistan, la CSTO è rimasta sostanzialmente inattiva e ne veniva messa in dubbio la stessa esistenza, cfr. A. BRAKHA, *L’OTSC està elle en éiat de mort cérébrale?*, in *Regard sur l’est* del 23.11.2010 (reperibile on line) e K. KRIVOSHEV, *Does the Collective Security Treaty Organization Have a Future?*, Carnegie Moscow Center, 8.07.2021 (reperibile on line).

²⁷ Si è fatto anche riferimento ad una aggressione armata da parte di terroristi addestrati fuori dal paese. o a formile analoghe ma senza alcun riferimento concreto, né prove in tal senso.

della *CSTO Charter* che, come detto, fa riferimento a minacce “atipiche” fra cui “*international terrorism and extremism*”²⁸.

A seguito di tale richiesta il 6 gennaio 2022, con la presidenza di turno dell’Armenia, si è tenuta in video conferenza una riunione del Consiglio che ha approvato una decisione relativa all’operazione di mantenimento della pace con il dispiegamento di truppe della *CSTO Collective Peakeeping Forces* in Kazakistan. A tale decisione apicale ha fatto seguito l’azione del Consiglio dei Ministri della difesa che ha costituito le forze di intervento per il mantenimento della pace che sono state rapidamente trasferite nel territorio kazako con il compito specifico di garantire la sicurezza di strutture militari e governative e, in generale, per contribuire alla stabilizzazione dell’ordine pubblico. L’azione delle forze della CSTO si è dimostrata sostanzialmente simbolica perché, secondo le notizie di stampa, non sono state mai concretamente impegnate e sono state “smobilitate” in tempi rapidissimi “senza alcuna perdita né di uomini né di materiali”. Il ritiro iniziato il 13 gennaio 2022 sarebbe stato concluso entro il giorno 19 dello stesso mese.

Alcune rapide considerazioni possono concludere questa breve nota. Dal punto di vista politico-diplomatico l’intervento della CSTO rafforza la posizione russa rispetto al Kazakistan che si vede costretto, per controllare la “rivolta”, ad allontanarsi dalla tradizionale posizione di tendenziale equilibrio nei rapporti con il vicino russo ma al contempo anche con Cina e con il mondo occidentale (USA, UE). Dal punto di vista giuridico, la richiesta di intervento da parte del Kazakistan appare formalmente legittima rispetto ad una minaccia “atipica”, comunque prevista nella ampia formulazione della nozione di aggressione espressa nella *CSTO Charter*. Ci si può solo legittimamente domandare se la richiesta kazaka fosse corrispondente ad un interesse dello Stato e del popolo kazako “legittimamente” rappresentato dal presidente Tokaiev e quali fossero le prove della partecipazione alla rivolta di estremisti e terroristi in qualche modo provenienti dall’estero. C’è da domandarsi infine se l’intervento sarebbe stato legittimo se si fosse trattato solo di “estremisti e terroristi” kazaki.

Febbraio 2022

²⁸ Va detto che nel *Foreign Ministry Statement on the CSTO Collective Security Council’s decision to send CSTO Collective Peacekeeping Forces to the Republic of Kazakhstan*, emanato in data 6 gennaio 2022, si fa riferimento all’art.4 del *CS Treaty* affermando che in tale norma è prevista la richiesta dello Stato interessato.



Pursuing aid effectiveness in Afghanistan after the Taliban takeover

Chiara Monopoli

Senior student, International Studies, Leiden University

Introduction. – The Taliban takeover of Afghanistan in August 2021 has dramatically worsened the humanitarian crisis of the country. In the summer of 2021, as U.S. troops left Afghanistan, chaos and fear seemed to rule the country. Hence, Afghanistan was hit by a devastating economic crisis, as well as food scarcity and human rights abuses. The international community has been urged to intervene in order to provide aid to civilians. However, as reported by Alesina and Dollar, the foreign aid's success is often hampered by the poor performances of the receiving governments or regimes¹. The pattern of aid giving is often dictated by political and strategic considerations formulated by the receiving regimes². This can potentially be counterproductive for the civil society's wealth. This is the case for Afghanistan, where the Taliban regime has been hindering foreign aid effectiveness in numerous ways. Firstly, donors have been discouraged in providing financial support to a despotic regime which violates basic human rights. Additionally, aid assistance provided to Afghanistan has often been misused by the Taliban. Therefore, the international community's attempts to support the civil society in the country have only partially succeeded. This paper will examine the approaches taken so far in providing aid assistance, analyzing their limits and potentials. Thus, innovative potential solutions for more effective aid will be proposed. After a brief background of the political situation in Afghanistan, the paper will deal with three issues that require international aid: economic crisis and food insecurity, women's rights abuses, and refugee crisis. The international response to the humanitarian crisis will then be scrutinized in an attempt to find new ideas for bettering the provision of assistance to the country at hand.

Background. – The Afghan political scenario has always been particularly controversial and complicated. A brief explanation of the historical and political circumstances, which led to the humanitarian crisis in 2021, will now be provided in order to facilitate the reader and contextualize the analysis of humanitarian aid assistance.

During the Cold War, Afghanistan was a Middle Eastern battlefield. In the mid-1950s, the conflict between the U.S. and the U.S.S.R. began as a non-military competition, characterized by media propaganda, infrastructure investment, and technical assistance³. Over 3\$ billion in foreign aid were invested in the country. Only in the 1970s, did the competition between the two powers begin to manifest itself on a military level. In 1979, the Soviets entered the country and attempted to create a socialist state⁴. The

¹ Alberto Alesina and David Dollar, "Who Gives Foreign Aid to Whom and Why?" *Journal of Economic Growth* 5 (2000): 55.

² Alesina and Dollar, "Who Gives Foreign Aid to Whom and Why?", 40.

³ Nake Kamrany, "Afghanistan Under Soviet Occupation", *Current History* 81, 475 (1982): 219.

⁴ Sam Ellis, "The Taliban, explained", *Vox*, November 11, 2021. <https://www.vox.com/videos/2021/11/11/22776772/taliban-afghanistan-mujahideen-history-takeover>

Soviet-Afghan War lasted ten years, until the Soviet troops left the country in February 1989. During the Soviet invasion, the Afghan economy faced a considerable setback. In fact, it has been estimated that the country had withstood an economic loss of \$2 billion per year as the economy had become strongly dependent on the Soviet Union⁵. On the bright side, important investments were directed towards the infrastructure sector. Hospitals, paved roads connecting cities, and airports were built. Furthermore, the education system was expanded by the Soviets from the elementary to university level⁶.

In this phase of the conflict, the United States intervened by financing resistance groups emerging from anti-communist groups (mujahideen), also supported by Pakistan and Saudi Arabia. In 1989, as the Soviets gave up and left the country and the Afghan Communist government collapsed, the mujahideen did not stop their fight and unleashed a long civil war⁷. The Taliban, coming from the Pashtun ethnic group in Kandahar, led these groups and gained power and resources through the illegal opium trade and the collection of taxes in the countryside. Neighboring countries, especially Pakistan, also armed and funded the Taliban. The first Taliban government was established in 1996. The new leadership was characterized by its inexperience, a strong application of religious ideology to all aspects of life, and numerous violations of international human rights (in particular women's rights)⁸.

After the attacks of 9/11, a U.S. coalition invaded Afghanistan to persecute Osama bin Laden and other al-Qaeda leaders, while also promising to rebuild the country and turn it into a democracy. Therefore, numerous other NATO Allies intervened to prevent Afghanistan from becoming a safe haven for international terrorist groups. Taliban leaders fled to Pakistan as the U.S. kept attacking the Taliban fighters in the rural areas of Afghanistan. After the Taliban attempt to re-occupy the rural areas in 2004, the Obama administration responded by sending more troops in the territory until 2009⁹. In fact, between 2009 and 2020, the U.S. has greatly reduced the number of troops in the country¹⁰. In the meantime, the Afghans' distrust in the corrupted government favored the Taliban consolidation of power. In 2020, the Trump administration made a deal with Afghanistan to leave the country and the decision was finalized by the Biden administration in 2021¹¹. After the U.S. decision in April 2021 to withdraw the troops in Afghanistan, the Taliban began threatening urban areas controlled by the government. Within days, the Taliban had occupied several cities across the country and, on August 15th, they had reached the capital, causing the Afghan government to collapse. The Taliban takeover of Afghanistan in the summer of 2021 created a severe humanitarian crisis. Thousands of people were evacuated but a huge number of civilians were prevented from fleeing the country. Millions stuck in Afghanistan are currently facing starvation as the most are on the brink of poverty. The resident representative for the UNDP in

⁵ Nake Kamrany, "Afghanistan Under Soviet Occupation", *Current History* 81, 475 (1982): 219.

⁶ Ibid.

⁷ Sam Ellis, "The Taliban, explained", *Vox*, November 11, 2021. <https://www.vox.com/videos/2021/11/11/22776772/taliban-afghanistan-mujahideen-history-takeover>

⁸ Ibid.

⁹ Ibid.

¹⁰ *Afghanistan: Background and U.S. Policy in Brief*. Congressional Research Service, accessed December 16, 2021. <https://sgp.fas.org/crs/row/R45122.pdf>

¹¹ Ibid.

Afghanistan has stated that an economic shock and humanitarian crisis of this magnitude have never been seen before¹². The Taliban have also been threatening basic human rights on a daily basis, especially those of women. Urgent steps must be taken to address the current humanitarian crisis.

Analysis. – The paper will now proceed with the analysis of the humanitarian issues that the country is nowadays facing and the international community’s resulting response up until now. Through a critical analysis of the aid provided so far, new ideas and suggestions will be supplied in an attempt to achieving a more efficient assistance.

1. *Financial crisis and food starvation.*- When the Taliban took control over the country in August, world governments immediately blocked Afghanistan’s access to international funding and assets for a value of \$10 billion were frozen. This generated a collapse in public finances and numerous workers stopped receiving salaries¹³. As affirmed by the representative of the UN Development Program in Afghanistan, the country is probably experiencing the worst humanitarian crisis the world has ever seen. It has been estimated that 23 million people are in food starvation and 97% of the Afghan population is at risk of sinking into poverty¹⁴. Prices for food and essentials have risen exponentially, most banks remain closed, and the UN has documented limited access to cash and food¹⁵. These phenomena could easily turn into a widespread famine.

Different measures have immediately been put in place by the UN agencies and their donors in order to tackle the emerging humanitarian crisis in Afghanistan. However, during the UN conference in Geneva in September 2021, the UN Secretary General affirmed that it is impossible to supply humanitarian assistance to Afghanistan without engaging with Taliban authorities. Obviously, the Taliban violations of human rights, the reigning corruption, and the misuse of donation funds greatly discourage donors¹⁶.

In October 2021, the UNDP announced the establishment of a People’s Economy Fund aimed at providing liquidity for Afghans. The UNDP is urging donors to collect resources for the newly instituted fund¹⁷. The objective is to provide cash in local currency to community groups. Financial assistance will also be provided to micro-

¹² Saheli Roy Choudhury, “Afghanistan is facing the ‘worst humanitarian disaster we’ve ever seen,’ the UN says”, *CNBC*, November 12, 2021. <https://www.cnb.com/2021/11/12/afghanistan-is-facing-a-humanitarian-disaster-un-says.html>

¹³ Ibid.

¹⁴ Ibid.

¹⁵ “Afghanistan: Taliban Block Female Aid Workers”. *Human Rights Watch*, last modified December 21, 2021. <https://www.hrw.org/news/2021/11/04/afghanistan-taliban-blocking-female-aid-workers>

¹⁶ Natasha Turak. “Donors pledging billions in aid to Afghanistan face a challenge: Navigating the Taliban”. *CNBC*, September 17, 2021. <https://www.cnb.com/2021/09/17/aid-funding-for-afghanistan-at-risk-of-taliban-misuse-corruption.html>

¹⁷ “UN sets up trust fund for Afghanistan amid cash shortages”. *Aljazeera*, October 21, 2021. <https://www.aljazeera.com/news/2021/10/21/un-sets-up-trust-fund-for-peoples-economy-in-afghanistan>

enterprises¹⁸. Surely, the People's Economy Fund has the potential to tackle the problem of limited access to cash and food shortage the country is currently facing. However, two problems arise concerning the institution of this new Fund. Firstly, as previously mentioned, donors are skeptic about financing a fund that is unlikely to actually help civilians but could increase corruption in the country. Secondly, the Taliban could easily seize the cash from civilians and misuse it. It can also be argued that unstable cash flows, together with the restricted ability of Afghans to receive aid, allow the Taliban to manipulate impoverished people. For these reasons, it is recommended for donors to support international agencies and NGOs that can deliver aid in the form of food, medicines and other basic goods instead of injecting money in Afghanistan. Another possible solution would be relying on independent organizations to delivering aid in Afghanistan (an approach already taken by the U.S. government). As mentioned by Collier and Hoeffler, the response of the international community to development issues should be appropriate to societal needs. Donating cash to the Taliban would probably not benefit civil society while also further empowering the regime¹⁹.

The head of the U.N. Development Program has also recently declared that the United Nations holds \$135 million in the Afghanistan Central Bank meant to finance the humanitarian operations. However, it is unable to use it since the central bank, ruled by the Taliban, is not allowed to convert dollars into the local currency²⁰. This crucially hampers the operations in the country and exacerbates the humanitarian crisis.

Humanitarian aid, aimed at tackling the food shortage, has also been given in the form of pre-packaged food. The provision of food is crucial for the Afghan population to survive winter and, compared to the injection of cash in the local currency, it is less likely to be misused by the authorities. Nevertheless, it is arguable that the provision of pre-packaged food alone is not enough to tackle the spreading famine. Supporting local agricultural livelihoods is an urgent need. The FAO has demanded humanitarian assistance to support farmers and protect their agricultural livelihoods from severe drought²¹.

2. *Violations of women's and girl's rights.*- Another concern that emerging from the Taliban takeover in August 2021 is related to the violations of women's and girls' rights. The Taliban have deprived women of the rights to education, work, free movement and participation to public life²². Freedom of movement has been restricted by imposing a male accompaniment on women. The new restrictions on women's mobility have caused a dramatic increase in job losses. Equal access to education has been dramatically impacted. In fact, girls can access secondary education only in seven provinces out of

¹⁸ "\$667 million funding call to help Afghans through economic crisis". *UN News*, October 21, 2021. <https://news.un.org/en/story/2021/10/1103632>

¹⁹ Paul Collier and Anke Hoeffler, "Aid, policy and growth in post-conflict societies". *European Economic Review* 48 (2004): 1226.

²⁰ "U.N. has millions in Afghanistan bank, but cannot use it". *Reuters*, February 4, 2022.

²¹ "Drought threatens the livelihoods of 7 million farmers in Afghanistan". *Food and Agriculture Organization of the United Nations*, last modified December 21, 2021. <https://www.fao.org/news/story/en/item/1436950/icode/>

²² Stephanie Nebehay and Emma Farge, "Taliban rule marked by killings, denial of women's rights – UN". *Reuters*, December 14, 2021. <https://www.reuters.com/world/asia-pacific/taliban-rule-marked-by-killings-boy-soldiers-arrests-un-2021-12-14/>

thirty-four²³. Violence against women and girls has perilously increased, generating a climate of fear. While before the Taliban takeover women represented 28% of parliamentarians, nowadays their political participation is non-existent²⁴. Restrictions on women's rights have also challenged the humanitarian sector and their civil society. Girls are prevented from operating as aid workers, preventing female beneficiaries from accessing the services provided.²⁵ The operations of the women's civil society have been curtailed and around 70% of the organizations have stopped working²⁶. The work carried out by the civil society organizations in contrast with the Taliban's position on women's rights, was severely hampered. Before the Taliban takeover, numerous NGOs working for the protection of women's rights were operating in Afghanistan. Because of the Taliban violations of women's rights, the intervention of humanitarian aid on this matter remains a rather complicated matter. Women, previously working for NGOs promoting female empowerment, are now persecuted by the new regime. The work of these organizations continues to be hindered and it can be risky for women activists.

Although international aid is nowadays especially complicated in this area because of the Taliban ideologies and practices, the international community should take action in protecting Afghan women. In order to preserve their rights, monitoring human rights should be of utmost importance to guarantee accountability to the law. Support services and safe spaces should be provided to women. Financial support should be provided to the remaining women's civil society organizations. Furthermore, the international community should encourage the new Taliban regime to safeguard women's rights through the provision of more financial assistance.

3. *Migrant crisis.*- The humanitarian crisis developed in Afghanistan ever since August 2021 is also responsible for displacing Afghans trying to seek asylum. Civilians escape from the food and cash shortage as well as from the threats posed by the Taliban to minority groups, women and human rights activists. Those who managed to flee the country were welcomed in emergency processing centers scattered around different countries²⁷. The international response to the new migrant crisis has been diverse. Pakistan and Iran have temporarily accepted refugees in camps near the border until they will be able to return to Afghanistan²⁸. Uzbekistan is hosting refugees temporarily before transferring them to third countries. The response within the European Union has been rather unclear. While some states, including Germany, France, Italy and Spain have evacuated and accepted Afghan refugees, others, such as Austria, Poland and Switzerland have declared that they will not accept new arrivals²⁹.

²³ *Gender Alert I: Women's rights in Afghanistan: where are we now?* UN WOMEN, 2021. Accessed December 22, 2021. <https://www.unwomen.org/sites/default/files/2021-12/Gender-alert-Womens-rights-in-Afghanistan-en.pdf>

²⁴ Ibid.

²⁵ Ibid.

²⁶ Ibid.

²⁷ "Afghanistan: How many refugees are there and where will they go?", *BBC*, August 31, 2021. <https://www.bbc.com/news/world-asia-58283177>

²⁸ Ibid.

²⁹ Ibid.

Evidently, the international community has not yet established a clear strategy to welcome and host Afghan refugees fleeing from famine and violence. As Collier and Betts discussed in *Refuge*, high income countries often tend to respond to the migrant emergency by financing the UN humanitarian system. The financial aid is then spent to create refugee camps, provide food, shelter, and clothing³⁰. This system is designed to be short-term, however, it often becomes permanent. The international community has not yet endorsed an adequate strategy for assistance outside the camps³¹. Therefore, as analyzed by the authors, the response of the international community ideated for a short-term emergency becomes the norm. Refugees stay in their “protected refugee situations” for decades with no hope for a stable and respectable future in the host country. While responding to the humanitarian crisis occurring in Afghanistan, it is fundamental for the international community to reconsider the issue of refuge not only as a humanitarian issue (that can be dealt with the supply of food, shelter and clothing) but also as a development impairment. New ideas for a more efficient aid provision in the field of refuge will now be provided.

Governments and UN agencies are urged to provide support to endangered civilians by expanding humanitarian corridors. As suggested by the WANA Institute, host states should receive incentives from the international community to open the borders and welcome more refugees³². Governments should also exploit their diplomatic influence on the Taliban to convince them to comply with their international human rights obligations as well as allowing civilians to leave the country. In fact, the Taliban control all main borders with the neighboring countries, often preventing people from reaching the airports³³. Once arrived in neighboring or host countries, Afghans should receive adequate reception conditions. Funding should be mobilized in order to facilitate host countries in this process. Psychological support should be provided to the newly arrived and efforts should be undertaken to reunite unaccompanied minors with their families. Access to healthcare should be guaranteed to Afghan refugees, especially during the Covid-19 pandemic. Host countries should provide Afghan refugee children with quality and inclusive education without discrimination within three months of arrival. These initiatives should be financed by donor countries. Furthermore, it is advisable to create conditions that enable refugees to work and construct a new life.

Conclusion. – In conclusion, the work carried out by the international development community in Afghanistan after August 2021 has partly benefited civil society. Regarding the dangerous economic crisis and the relative food insecurity, it has been argued that the creation of a People’s Economy Fund, pumping cash in local value, can be risky as it could empower the Taliban at the expense of the population. It has been suggested that the provision of food, medical supplies and basic needs, together with the

³⁰ Alexander Betts and Paul Collier, “Introduction”, in *Refuge rethinking refugee policy in a changing world* (New York: Oxford University Press, 2017), 1.

³¹ Betts and Collier, “Introduction”, 7.

³² “Forging New Strategies in Protracted Refugee Crises: Syrian Refugees and the Host State Economy”. *WANA Institute*. Accessed December 19, 2021.

³³ “Afghanistan: How many refugees are there and where will they go?”, *BBC*, August 31, 2021. <https://www.bbc.com/news/world-asia-58283177>

support for the protection of livelihoods, can be more effective and secure for the population. The issue of women's rights is more complicated given the strong restrictions imposed by the regime. Nevertheless, a series of ideas to limit women's rights abuses have been provided. Finally, the measures taken by the international aid community with regard to the issue of the refugee crisis have been analyzed. On this matter, it has been argued that more effort should be taken on long-term projects, that create the fundamentals for the integration of refugees in host countries.

Febbraio 2022



The Establishment of the European Union Agency for Asylum

Giorgio M. Briozzo

Avvocato in Roma. Assistente alla didattica in International Organizations and Human Rights, LUISS "Guido Carli"

1. The establishment of the Agency. – Regulation (EU) No. 2021/2303¹, adopted under Article 78(1)(2) of the Treaty on the Functioning of the European Union ('TFEU'), established the European Union Agency for Asylum ('EUAA' or 'Agency'), which took over the functions of the European Asylum Support Office ('EASO')², replaced as of 19 January 2022³.

The establishment of the Agency has been decided with the purpose of implementing the principle of sustainable and fair sharing of the burden of international protection under Article 80 TFEU, called for by the Commission in its 2016 communication "Towards a reform of the Common European Asylum System and enhancing legal avenues to Europe"⁴, under the push by the European Council for a change in the management of asylum⁵.

EASO, set up in 2010⁶, was limited in scope to the support of the practical cooperation among Member States ('MSs')⁷, and thus did not guarantee the "efficient functioning of the asylum and reception systems of Member States"⁸. The soaring migratory flows towards Europe in the following years proved CEAS had "structural

¹ Regulation (EU) 2021/2303 of the European Parliament and of the Council of 15 December 2021, *on the European Union Agency for Asylum and repealing Regulation (EU) No 439/2010*. Notably, one of last acts signed by the President of the European Parliament Mr. David M. Sassoli. Unless different mention, all recitals and articles referred to in this paper are those of Regulation (EU) 2021/2303.

² Article 1.

³ Articles 72 and 73. The regulation entered into force on the twentieth day of its publication of the Official Journal of the EU, and it was published on the 30th of December 2021, OJ L 468/1. See also EUAA, *New EU Agency for Asylum starts work with reinforced mandate*, 19 January 2022, available at www.euaa.europa.eu.

⁴ Communication from the Commission to the European Parliament and The Council, 6 April 2016, COM(2016) 197 final, *Towards a Reform of the Common European Asylum System and Enhancing Legal Avenues to Europe*. Under the call by the European Council, the Parliament also adopted a resolution in that direction on 12 April 2016, P8_TA(2016)0102, *The situation in the Mediterranean and the need for a holistic EU approach to migration*.

Both ECHR (Article 3) and the EU Charter of fundamental rights (Articles 18 and 19) protect the right to asylum, relating to the Geneva Convention of 28 July 1951 and the Protocol of 31 January 1967 relating to the status of refugees, as well as Article 78 TFEU.

⁵ Conclusions of the European Council of 18 and 19 February 2016, EUCO 1/16 CO EUR 1 CONCL 1, para. 9, p.5.

⁶ Under Regulation (EU) No 439/2010 of the European Parliament and of the Council of 19 May 2010, *establishing a European Asylum Support Office*. EASO began working on 1 February 2011.

⁷ On EASO, see F. COMTE, *A New Agency is Born in the European Union: The European Asylum Support Office*, in *European Journal of Migration and Law*, 2010, p. 373 ff.; FERNANDEZ-ROJO, *From EASO to the European Agency for Asylum: Business as Usual?*, in *EU Immigration and Asylum Law and Policy*, 15 October 2018, in www.emigrationlawblog.eu; S. SCHNEIDER, C. NIESWANDT, *EASO - Support Office or Asylum Authority? Boundary Disputes in the European Field of Asylum Administration*, in *Österreichische Zeitschrift für Soziologie*, 2018, p. 13 ff.; P. NICOLOSI, *Alla ricerca di un controllo strutturato sul mandato operativo dell'Ufficio europeo di sostegno all'asilo*, in *Rivista di diritti comparati*, 2020, p. 214 ff.

⁸ Recital No. (5).

weaknesses” to be tackled by developing EASO into a fully-fledged agency⁹ and expanding the tasks previously assigned to it¹⁰.

The Agency is vested with legal personality¹¹ and enjoys legal, administrative, and financial autonomy¹². Protocol No. 7 on the Privileges and Immunities of the European Union applies to the Agency and its staff¹³.

Quite curiously for the country that hosted the signing of the 1990 Dublin Convention and the launch of the Dublin system, Ireland opted out of the regulation establishing the EUAA.¹⁴

2. Structure. – The Agency is composed¹⁵ of a Management Board, an Executive Director and his Deputy, a fundamental rights officer, and a Consultative Forum. Its seat is in Malta¹⁶.

The Management Board is composed of one representative of each MS, two representatives of the Commission, and one observing representative of the United Nations High Commissioner for Refugees (‘UNHCR’), who does not participate in meetings dealing with merely internal matters. All members and the Chairperson of the Management Board are appointed for four years¹⁷.

The Management Board is deputed to policy-making through general orientation and political oversight over the workings of the Agency, explicated in multiannual and annual programmes¹⁸. It is also tasked with budgetary powers¹⁹, and with transparently setting rules, organisational aspects, requirements, and procedures in any field of activity of the Agency, pursuant to the autonomy granted to it. The Management Board appoints the Executive Director, his Deputy, the fundamental rights officer, and an independent accounting officer, and adopts annual reports on the activities of the Agency and on the situation of asylum in the EU²⁰. External functions of the Agency are also ultimately assigned to the Management Board²¹.

The Management Board may delegate appointing powers to the Executive Director and may also establish an Executive Board to assist the Director in his duties²².

The Executive Director is an independent²³ temporary agent of the Agency, appointed by the Management Board on a proposal by the Commission taking into

⁹ Being an agency entails being provided with its own staff and autonomously managing financial and human resources. See Recitals No. (8), (47), and (49).

¹⁰ Recital No. (6) and (7).

¹¹ Article 59(1)(2).

¹² Recitals No. (47) and (49).

¹³ Article 61.

¹⁴ Recital No. (63).

¹⁵ Article 39.

¹⁶ Article 59(5). It is in MTC Block, Winemakers Wharf, Grand Harbour, Valletta.

¹⁷ Article 40.

¹⁸ Article 42.

¹⁹ Articles 52 ff.

²⁰ Articles 41 and 69.

²¹ Article 41(1)(ab) and 41(1)(ac).

²² Article 41(2)(3).

account the opinion of the European Parliament²⁴. He is appointed for five years, renewable for five more years²⁵. Likewise, he may be removed from office upon a decision of the Management Board on a proposal by the Commission²⁶.

He is the legal representative of the Agency²⁷ and he is tasked with carrying out day-by-day, executive, and administrative functions: he implements the decision adopted by the Management Board, he prepares documents for the Management Board, he is entrusted with operational tasks and, in general, with fulfilling the duties conferred upon him by the regulation²⁸. The Executive Director takes part, with no right to vote, in the meetings of the Management Board. The incumbent Executive Director is Nina Gregori, from Slovenia²⁹.

The fundamental rights officer is an independent officer, with consultative functions³⁰, responsible for ensuring compliance with fundamental rights and for implementing the complaint mechanism³¹ set up for individuals to report concrete fundamental rights violations committed by the Agency, its personnel, or a Member State, including seconded experts³². The fundamental rights officer reviews the complaints and, if admissible, ensures their registration and the follow-up by the appropriate authority. It is provided that if a complaint is made against the Agency, the Executive Director must follow up on the complaint; if it concerns a Member State, the Executive Director must make sure that the concerned Member State follows up on the complaint.

The complaint mechanism is administrative in nature: it does not preclude access to other administrative or judicial remedies, nor it constitutes a means to challenge national judicial decisions³³.

The Executive Director and Management Board of the Agency are advised by a Consultative Forum³⁴, whose composition, decided by the Management Board³⁵, should reflect the instances of civil society “with a view to exchanging information and pooling in the field of asylum”³⁶.

National authorities are required to cooperate in good faith with the Agency and “exchange all necessary information in a timely and accurate manner”³⁷, through

²³ Article 47(2).

²⁴ Article 46(2)(3).

²⁵ Article 46(4)(5).

²⁶ Article 46.

²⁷ Articles 47(4) and 59(4).

²⁸ Article 47.

²⁹ She already was the Executive Director of EASO, having taken up her duties on 16 June 2019. See EUAA, *Nina Gregori takes up duties as Executive Director of EASO*, available at www.euaa.europa.eu.

³⁰ Article 49(5).

³¹ Article 49.

³² Article 51.

³³ Recital No. (45).

³⁴ Article 50.

³⁵ Article 50(3).

³⁶ Recital No. (40).

³⁷ Article 4.

national contact points³⁸ and the Agency's liaison officers³⁹. Failure to do so may result in the Member State being reported to the Management Board and the Commission⁴⁰ for the adoption of adequate recommendations.

3. Functions. – The Agency is charged with supporting Member States in applying the Common European Asylum System (CEAS)⁴¹, by providing them with independent⁴² practical, legal, technical, advisory, and operational assistance, aimed at the largest harmonisation possible of rights, obligations, conditions, and procedures of asylum applications.

The Agency does not replace national agencies and authorities, which remain responsible and accountable for the management of asylum applications.

The action of the Agency must comply at all times with relevant international and Union law, holding in particular consideration the special needs of people in a vulnerable situation and the rights of children⁴³. All persons may resort, directly or through a party representing the victim⁴⁴, to the complaint mechanism described above to ensure the respect of their fundamental rights.

The Agency splits its functions under “three pillars”⁴⁵, namely technical support, operational and technical assistance, training of national officials.

1) For the purpose of furnishing technical support, EUAA collects, analyses, and publishes data on third countries⁴⁶ and on the implementation of Union law on asylum⁴⁷. The Agency draws and gathers such information from any available source, especially from international bodies, civil society – through the Consultative Forum – Union bodies, offices and agencies, European networks on third countries and fact-finding missions⁴⁸.

³⁸ Articles 3 and 24.

³⁹ Article 7(5).

⁴⁰ Article 4(5).

⁴¹ CEAS is the self-standing and comprehensive set of rules aimed at implementing the common asylum policy under Article 78 TFEU, following the conclusions of the European Council adopted in Tampere on 15 and 16 October 1999, which set CEAS as one of the milestones for the effective creation of a Union of Freedom, Security and Justice. CEAS is comprised of the “Asylum Procedure Directive” (No. 2013/32/EU), the “Reception Conditions Directive” (No. 2013/33/EU), the “Qualification Directive” (No. 2011/95/EU), the “EURODAC Regulation” (No. 603/2013), “Dublin Regulation” (No. 604/013), and the “EASO Regulation” (No. 439/2010, now replaced by “EUAA Regulation”, No. 2021/2303).

⁴² Articles 1(3) and 7(6).

⁴³ In addition to the right to family reunification and other rights expressly recognised by EU law, the Agency shall abide by the United Nations Convention on the Rights of the Child, adopted with General Assembly resolution No. 44/25 of 20 November 1989.

⁴⁴ Article 51(2).

⁴⁵ EUAA, *What We Do*, available at www.euaa.europa.eu.

⁴⁶ Articles 5 and 9. For example, assessing and providing up-to-date and precise analysis of the life in third countries (so-called COI, i.e., Country of Origin Information, reports), particularly useful for members of the judiciary when asked to assess the existence of a threat to the life and freedom of the applicant, when asked to analyse their application following a reject decision of first instance by the territorial commission. See EASO, *Judicial practical guide on country of origin information*, Luxembourg, 2018, available online at www.euaa.europa.eu.

⁴⁷ Article 6.

⁴⁸ Article 9.

All information gathered on third countries shall merge into a “common analysis” developed together with MSs, aimed at assessing the situation in relevant countries of origin. The Agency shall then develop guidance notes based upon the common analysis, explicitly taking into account the UNHCR’s Eligibility Guidelines for Assessing the International Protection Needs of Asylum Seekers, also for the purpose of delineating the concept of safe third country⁴⁹. In order to gather sufficient and real data on migratory fluxes, the Agency is also to work in close collaboration with the European Border and Coast Guard Agency⁵⁰.

The Agency reports about its analysis to the European Parliament twice a year⁵¹.

The Agency can adopt guidance notes⁵², common terms of reference⁵³, operational standards, indicators, and best practices, to be exchanged among Member States. To help MSs manage asylum applications, and for the purpose of responding to MSs’ queries, the Agency is to develop ICT, databases⁵⁴ and other tools⁵⁵, and is tasked with providing legal advice and assistance in planning national contingency plans for the case of disproportionate pressure on national asylum systems⁵⁶.

As of 31 December 2023⁵⁷, EUAA will be mandated to monitor the application of CEAS by MSs, in close cooperation with the Commission⁵⁸, through the analysis of information provided by MSs and collected by the Agency as to the preparedness and capacity of MSs to implement CEAS, and through on-site visits, short-notice visits, case sampling, and information from other intergovernmental and national bodies⁵⁹. The monitoring mechanism should lead to the adoption of draft recommendations by the Executive Director in consultation with the Commission⁶⁰ taking into account MSs’ comments, and subsequent adoption of recommendation by the Management Board of the Agency, establishing the measures that ought to be taken to address the reported shortcomings and the time limit for their implementation. Recommendations are sent over to the Parliament and the Commission is kept informed about their implementation and may organise on-site visits to verify it.

Where the concerned State does not comply with the recommendation, the Commission may step in and address its own recommendations to the MS and the

⁴⁹ Recitals No. (17) and (18), and Article 12.

⁵⁰ E.g., when collecting data on migratory fluxes, see Article 5. The Border and Coast Guard Agency was established by Regulation (EU) 2019/1896 of the European Parliament and of the Council of 13 November 2019, *on the European Border and Coast Guard and repealing Regulations (EU) No 1052/2013 and (EU) 2016/1624*.

⁵¹ Article 5(3).

⁵² Article 11(1).

⁵³ Article 9(2)(c).

⁵⁴ Article 6(3): databases are to collect national decisions on applications, national law, and case law on asylum. For instance, a case law database for national and European decisions, which may be filtered on the basis of countries of origin, Relevant Legislative Provisions, country of decision and so on.

⁵⁵ Such as operational standards, indicators, and guidelines on asylum-related matters. All tools are intended to be non-binding. See recital No. (19).

⁵⁶ Article 6.

⁵⁷ Recital No. (68) and Article 73.

⁵⁸ Article 14.

⁵⁹ Recitals No. (20) and (21), and Article 14(4).

⁶⁰ Article 15(4).

Agency. Said recommendations are also transmitted to the Parliament and the Council⁶¹. Should the MS concerned not comply with the Commission's recommendations within the set time limit, the Commission may ask the Council to adopt an implementing act "identifying measures to be taken by the Agency to support that Member State and requiring that Member State to cooperate with the Agency in the implementation of those measures"⁶². When such decision is adopted, the Executive Director must draw up an operational plan within three days, to be agreed upon with the concerned MS within three more days⁶³.

Such mechanism is conceived in more general terms as the means whereby the Agency can obtain cooperation from MSs whose asylum or reception system is ineffective and under disproportionate pressure⁶⁴.

Similarly to other international monitoring mechanisms⁶⁵, the Agency is authorised to carry out thematic or specific monitoring over a specific MS⁶⁶ so that every Member State is monitored every five years⁶⁷. Such thematic or specific monitoring should not be carried out in the same year as the general monitoring of all operational and technical aspects of the CEAS of that Member State.

2) The Agency is specifically mandated to assist MSs facing disproportionate migratory pressure by providing operational and technical assistance⁶⁸ upon request by Member States or on the Agency's own initiative when a MS' asylum system is subject to disproportionate pressure. The State's request or the Agency's proposal is followed by a thorough assessment of the actual needs of the requesting State by the Agency. The decision on the provision of operational and technical assistance is adopted within three days of the date of the request or of the date on which the Member State agrees to the Agency's proposal⁶⁹. If needed, the Executive Director may send experts to better assess the situation. In this case, the time limit for the adoption of the decision on the provision of operational and technical assistance is extended to five days.

The decision involves the adoption of an operational plan, to be drawn up in cooperation with the host State and binding on the Agency, the host Member State and third-party participating Member States⁷⁰.

Operational assistance may involve the deployment of asylum support teams⁷¹, funded by the Agency⁷², which are composed of the Agency's staff, and experts from

⁶¹ Article 15(8).

⁶² Recital No. (23) and Article 22.

⁶³ Article 22(2).

⁶⁴ Article 22(1).

⁶⁵ For a general review on international monitoring mechanisms, see P. ALSTON, J. CRAWFORD, *The Future of UN Human Rights Treaty Monitoring*, 2009; O. DE SCHUTTER, *International Human Rights Law*, 2020; N. S. RUBIN, R. L. FLORES, *The Cambridge Handbook of Psychology and Human Rights*, 2020.

⁶⁶ Article 15(1)(b).

⁶⁷ Article 15(1).

⁶⁸ Articles 16 f.

⁶⁹ Article 17(5).

⁷⁰ Article 18.

⁷¹ Articles 19 and 20.

⁷² Article 28.

the MS concerned or seconded by other MSs⁷³, to be deployed within seven days from the date on which the operational plan is adopted. To this end, the Agency shall establish an “asylum reserve pool” constituting a reserve of at least 500 personnel ready for deployment⁷⁴. Asylum support teams are placed under the coordination of one or more coordinating officers, allowed to receive instructions only from the Executive Director, who may also authorise them to assist in the settlement of disputes concerning the implementation of the operational plan⁷⁵.

Operations are intended to be temporary.

The host MS is responsible to make good any damage caused by the asylum support team but may ask the Agency or the sending MS for reimbursement, when the damage is caused by gross negligence or wilful misconduct⁷⁶. Similarly, it is provided that all MSs and the Agency shall waive any claim in respect of suffered damage, except where such damage is inflicted because of gross negligence or wilful misconduct⁷⁷. Claims for compensation that are not settled by negotiations are submitted to the Court of Justice of the European Union⁷⁸.

Within the operational assistance pillar, the Agency is mandated to provide assistance with disembarkation and relocations⁷⁹, to draft decision opinions, to assist second-instance decision-makers and to work with authorities to improve procedures and conditions, to assist MSs in applying operational standards, indicators, guidelines, and best practices through technical and operational expertise⁸⁰.

In addition, the Agency is tasked with the reinforcement of migration management support teams⁸¹, composed of experts from the Agency, the Europol, the European Border and Coast Guard Agency and other relevant EU bodies, deployed to assist States at hotspot areas at their request, by carrying out registrations, conducting interviews, providing interpreting and identification assistance. 2,000 personnel are ready to be deployed to assist national authorities in dealing with applicants in support of “Dublin units”⁸². The Commission sets the terms of cooperation at the hotspot area and is responsible for the coordination of the migration management support teams, provided that each Union body acts in accordance with its own mandate and powers⁸³.

The provisions related to operational assistance to MSs under disproportionate pressure, as well as those related to recommendations adopted under the monitoring mechanism, shall enter into force as soon as Dublin III Regulation is replaced or, at the

⁷³ Article 19.

⁷⁴ Article 19(6).

⁷⁵ Article 25.

⁷⁶ Article 26(1)(2).

⁷⁷ Article 26(3)(5).

⁷⁸ Article 26(4).

⁷⁹ Article 2(1)(s).

⁸⁰ Article 13(5).

⁸¹ Recitals No. (33) and (34) and Article 21.

⁸² Article 21(3). See A. SCHERRER, *Dublin Regulation on international protection applications*, 2020, available at www.europarl.europa.eu.

⁸³ Article 21.

latest, on 31 December 2023⁸⁴. The implementation of all provisions related to the Dublin III Regulation is delayed to the entry into force of “a new legal act currently under negotiation” which will replace the Dublin III regulation⁸⁵.

3) The third pillar among the Agency’s function is the training of national officials and their national instructors. Such training has already been delivered to 50,000 participants, through separate modules certifying the degree of training. The Agency is not only mandated to provide information and training to its staff and to national officials and trainers⁸⁶, but also to verify such training.

4. The external dimension of the Agency. – The Agency is assigned external cooperation functions with the UNHCR, “other relevant international organisations”⁸⁷, and third countries⁸⁸, through working arrangements subject to the Commission’s prior approval⁸⁹, and by participating in the implementation of international agreements concluded by the EU⁹⁰. However, its external functions are limited to operational cooperation, and any legislative initiative or external capacity is excluded.

The UNHCR and other international bodies also represent a valuable source of information for the Agency⁹¹, and may provide cooperation through their experts when collecting information⁹² or assisting Member States in managing applicants. Likewise, the Agency is required to consult the UNHCR, other organisations, as well as judicial associations and expert networks when developing operational standards, indicators, and best practices⁹³.

When providing operational and technical assistance to a Member State where the UNHCR operates, the Agency must also coordinate with the UNCHR as regards the implementation of the operational plan, in accord with the host Member State⁹⁴.

The Agency is open to the participation of Iceland, Norway, Liechtenstein, and Switzerland through the conclusion of specific arrangements⁹⁵. In particular, said countries should be admitted participating in the meetings of the Management Board as observers⁹⁶.

⁸⁴ Article 73.

⁸⁵ Recital No. (68).

⁸⁶ Article 8. The content and the form of the training are to be developed with Member States, the European Border and Coast Guard Agency, the European Union Agency for Fundamental Rights, academic institutions, judicial associations, and training networks and organisations.

⁸⁷ Recital No. (37) and Article 4(3).

⁸⁸ Article 35. Cooperation with third countries can take place through the appointment of liaison officers (Article 36), who should enjoy the “highest possible protection” and shall be deployed only in third countries “whose migration and asylum management practices comply with non-derogable human rights standards”.

⁸⁹ Articles 35(2), 37(2), 38.

⁹⁰ Article 35(4).

⁹¹ Articles 9 and 14(4).

⁹² Article 10.

⁹³ Article 13(3).

⁹⁴ Article 18(3).

⁹⁵ Article 34.

⁹⁶ Recital No. (65).

The Agency is also entrusted with assisting MSs in cooperating with third countries in the fields within its mission⁹⁷.

5. Conclusions. – The newly-born Agency is provided with all the means of a full-fledged agency and should thus successfully replace EASO in providing a much needed practical and operational assistance to those countries that are not able to adequately deal with migratory pressures, relieving them of an administrative burden that is thus distributed and allocated to all MS, ultimately benefiting those seeking relief and asylum.

Significantly contingent upon the long-awaited reform of the Dublin system, the Agency is envisaged as one of the cornerstones of the new CEAS. Its creation represents a step further in the actual implementation of the principles of burden-sharing of international protection and European solidarity, which may thus find some degree of effectiveness in a field where relocations on a voluntary basis have proved not decisive and negotiation-based solutions have so far drained large amounts of time and energy in exchange for little result.

Febbraio 2022

⁹⁷ Article 35(1).

Le Nazioni Unite e la promozione del principio della *rule of law*: recenti sviluppi

Giulia Ciliberto

Borsista di ricerca in Diritto internazionale, Università degli Studi di Cagliari

1. Premessa – Il tema della *rule of law* a livello interno ed internazionale è stato introdotto nell’agenda dei lavori della VI Commissione dell’Assemblea generale dell’ONU nel 2006¹, su richiesta dei rappresentanti permanenti di Liechtenstein e Messico². A partire dalla 61^a sessione, il tema è stato oggetto di trattazione annuale, impegno rinnovato con la risoluzione dell’Assemblea generale del 9 dicembre 2021, a chiusura dei lavori della 76^a sessione³. La discussione è, da prassi, preceduta dalla presentazione di un rapporto, da parte del Segretario generale, sulle attività condotte dagli organi delle Nazioni Unite per la promozione della *rule of law*.

Il presente contributo si propone di ricapitolare, senza pretesa di esaustività, il dibattito sviluppatosi in seno alla VI Commissione nel corso degli ultimi quindici anni, ripercorrendone l’evoluzione metodologica e segnalando le criticità che caratterizzano la trattazione di tale tema sin dal suo inserimento nell’agenda dei lavori⁴. Innanzitutto, si delineeranno brevemente gli elementi ricorrenti nelle prime sessioni, fino all’adozione, da parte dell’Assemblea Generale, della Dichiarazione sulla *rule of law* a livello nazionale ed internazionale (sez. 2). Di seguito, si riporterà l’approccio adottato più di recente dalla VI Commissione, fino alla 76^a sessione tenutasi nel 2021, con l’intento di evidenziare orientamenti ormai consolidati sui temi ricorrenti (sez. 3). Infine, meritano un accenno le riflessioni in merito al principio della *rule of law* nel contesto della pandemia da COVID-19, argomento affrontato nelle ultime due sessioni e che costituisce lo specifico sottotema della 77^a sessione (sez. 4)⁵. Seguono brevi osservazioni conclusive.

2. Dall’introduzione in Agenda alla “Dichiarazione sulla *rule of law* a livello nazionale ed internazionale” del 2012 – Durante i primi anni il dibattito si è incentrato su questioni di metodo. Da un punto di vista organizzativo, si registra l’istituzione del *Coordination and Research Group (RoLCRG)* e della *Rule of Law Unit*, volti al rafforzamento delle attività delle Nazioni Unite nella promozione del principio in modo coordinato e in stretta collaborazione con gli Stati membri. Per quanto riguarda, invece, l’oggetto delle discussioni in seno alla VI Commissione, alcune delegazioni avevano affer-

¹ UN Doc. A/C.6/61/L.1; UN Doc. A/C.6/61/1.

² UN Doc. A/61/142.

³ A/RES/76/117.

⁴ La bibliografia in materia di *rule of law* è sterminata ed è impossibile darne conto, per cui ci si limiterà a fornire alcune indicazioni di massima: A. WATTS, *The International Rule of Law*, in *German Yearbook of International Law*, 1993, p. 15 ss.; C. SAUNDERS, K. LE ROY (eds.), *The rule of law*, Alexandria (AUS), 2003; S. CHESTERMAN, *An International Rule of Law?*, in *American Journal of Comparative Law*, 2008, p. 331 ss.; J. WALDRON, *Are Sovereigns Entitled to the Benefit of the International Rule of Law?*, in *European Journal of International Law*, 2011, pp. 315 ss.; A. NOLLKAEMPER, *National Courts and the International Rule of Law*, Oxford, 2011; R. MCCORQUODALE, *Defining the International Rule of Law: Defying Gravity?*, in *International and Comparative Law Quarterly*, 2016, p. 277 ss.; H. KRIEGER, G. NOLTE, A. ZIMMERMANN, *The international rule of law: rise or decline?*, Oxford, 2019.

⁵ L’Assemblea generale, nella risoluzione a conclusione dei lavori della 76^a sessione del 2022, ha invitato gli Stati a rivolgere i propri commenti sul tema: “The impacts of the global coronavirus disease (COVID-19) pandemic on the rule of law at the national and international levels”. Cfr. A/RES/76/117, par. 23.

mato la necessità di pervenire preliminarmente ad una nozione condivisa di *rule of law*, e all'identificazione del suo ambito di applicazione, mentre altre avevano palesato l'esigenza di spostare il discorso da un piano teorico ad uno spiccatamente pratico, al fine di ottenere risultati concreti rispetto a sotto-temi specificamente individuati⁶.

Già al termine della 63^a sessione del 2008, l'Assemblea generale ha assecondato quest'ultimo approccio, fissando gli argomenti delle tre sedute successive – “La promozione della *rule of law* a livello internazionale” (64^a sessione), “Norme e prassi degli Stati membri nell'applicazione del diritto internazionale” (65^a sessione), e “*Rule of law* e giustizia transnazionale in scenari bellici e post-bellici” (66^a sessione)⁷. Tuttavia, si segnala che, ad eccezione della terza, le altre due questioni appaiono eccessivamente ampie e, in una certa misura, indeterminate, circostanza che non ha favorito il conseguimento dello scopo perseguito – ossia, rendere il principio della *rule of law* sul piano interno e internazionale più efficace e coerente.

L'astrattezza del dibattito in seno alla VI Commissione ha accompagnato anche le successive sessioni, salvo la discussione in merito a certi aspetti specifici. A tal proposito, è possibile richiamare le critiche mosse, durante la 64^a sessione (2009), nei confronti della carenza di garanzie procedurali riconosciute ai soggetti interessati dall'attività sanzionatoria del Consiglio di sicurezza: pur convenendo sui progressi compiuti⁸, le delegazioni hanno manifestato l'opinione secondo cui proprio il rispetto del principio della *rule of law* sul piano internazionale richiedeva la partecipazione dei potenziali destinatari delle misure al procedimento di irrogazione delle stesse⁹.

Altra tendenza che contraddistingue le prime sessioni è rappresentata dalla volontà, espressa dalla maggioranza dei rappresentanti, di convenire una riunione ad alto livello dell'Assemblea generale¹⁰, poi tenutasi il 24 settembre 2012 e sfociata nell'adozione, per

⁶ V. es. i lavori della VI Commissione durante la 62^a sessione (le riunioni svoltesi il 25 e il 26 ottobre 2007, UN Doc. A/C.6/62/SR.14-16) e la 63^a sessione (le riunioni svoltesi il 13 e il 14 ottobre 2008, UN Doc. A/C.6/63/SR.6-8). Si veda anche D. AMOROSO, *Attività delle organizzazioni internazionali. Nazioni Unite. Assemblea Generale. Questioni Giuridiche. Rassegna delle attività della 62^a sessione*, in *La Comunità Internazionale*, 2008, p. 693 ss., pp. 702-703; ID., *Attività delle organizzazioni internazionali. Nazioni Unite. Assemblea Generale. Questioni Giuridiche. Rassegna delle attività della 63^a sessione*, ivi, 2009, p. 635 ss., p. 642.

⁷ UN Doc. A/RES/63/128. V. i lavori della VI Commissione durante la 64^a sessione (le riunioni svoltesi il 14 e il 15 ottobre 2009, UN Doc. A/C.6/64/SR.8-10), la 65^a sessione (le riunioni svoltesi tra il 12 e il 15 ottobre 2010, UN Doc. A/C.6/65/SR.8-12) e la 66^a sessione (le riunioni svoltesi il 5 e il 6 ottobre 2011, UN Doc. A/C.6/66/SR.5-7). Cfr. anche D. AMOROSO, *Attività delle organizzazioni internazionali. Nazioni Unite. Assemblea Generale. Questioni Giuridiche. Rassegna delle attività della 64^a sessione*, in *La Comunità Internazionale*, 2011, p. 301 ss., p. 313; ID., *Attività delle organizzazioni internazionali. Nazioni Unite. Assemblea Generale. Questioni Giuridiche. Rassegna delle attività della 65^a sessione*, ivi, 2013, p. 385 ss., p. 394; ID., *Attività delle organizzazioni internazionali. Nazioni Unite. Assemblea Generale. Questioni Giuridiche. Rassegna delle attività della 66^a sessione*, ivi, p. 397 ss., pp. 402-403.

⁸ Si pensi, ad esempio, all'istituzione dell'ufficio dell'Ombudsperson con la risoluzione del Consiglio di sicurezza 1904 del 17 dicembre 2009 (UN Doc. S/RES/1904), il cui mandato è stato esteso con successive risoluzioni (UN Doc. S/RES/1989 (2011); UN Doc. S/RES/2083 (2012); UN Doc. S/RES/2161 (2014), UN Doc. S/RES/2253 (2015), UN Doc. S/RES/2368 (2017); UN Doc. S/RES/2610 (2021)). L'ufficio dell'Ombudsperson affianca il Comitato del Consiglio di sicurezza nell'attività di *delisting* di individui, gruppi, imprese o entità destinatari delle sanzioni contro l'ISIS (Da'esh) e Al-Qaeda (c.d. *targeted sanction*). In particolare, l'ufficio dell'Ombudsperson formula delle raccomandazioni, fondate sullo studio delle informazioni a sua disposizione, circa l'opportunità di rimuovere o meno i ricorrenti dalla lista, interagendo sia con questi ultimi, sia con gli Stati e le organizzazioni interessate.

⁹ Cfr. i lavori della VI Commissione durante la 64^a sessione, cit.

¹⁰ V. in particolare i lavori della VI Commissione durante la 63^a, la 65^a e la 66^a sessione, cit.

consensus, della “Dichiarazione sulla *rule of law* a livello nazionale ed internazionale”¹¹. Questa è composta da 42 paragrafi, divisi in tre sezioni di dimensioni disomogenee, precedute da un Preambolo in cui si riafferma il ruolo fondamentale del principio per l’avanzamento dei tre pilastri delle Nazioni Unite, ossia il mantenimento della pace e della sicurezza internazionali, la tutela dei diritti umani e lo sviluppo socioeconomico.

La prima sezione è la più corposa e, dopo aver precisato che il principio si applica sia agli Stati sia alle organizzazioni internazionali, compresa l’ONU e i suoi organi (par. 2), richiama gli elementi che compongono la *rule of law* sul piano internazionale (par. 3), ossia l’uguaglianza sovrana tra gli Stati, l’integrità territoriale, il divieto di minaccia e uso della forza, il principio di autodeterminazione dei popoli nella sua dimensione esterna¹², la non-interferenza negli affari interni, l’obbligo di ottemperare secondo buona fede agli obblighi assunti ai sensi della Carta ONU, la risoluzione pacifica delle controversie (a cui è dedicato anche il successivo par. 4), il rispetto per i diritti umani e le libertà fondamentali (a cui sono dedicati i paragrafi 5 e 6) e la cooperazione internazionale (soprattutto in campo economico, alla quale sono dedicati i paragrafi 7-9).

La Dichiarazione, inoltre, chiarisce il raccordo tra i due livelli della *rule of law* riconoscendo l’esistenza di caratteri comuni, radicati in norme di diritto internazionale e riflessi nelle pur differenti disposizioni e prassi nazionali, le quali svolgono un ruolo centrale (paragrafi 10 e 11). Gli aspetti condivisi sono poi elencati nei paragrafi successivi, dedicati alla *good governance* (par. 12), all’indipendenza, imparzialità e integrità della magistratura (par. 13), al diritto di accesso alla giustizia, soprattutto di individui e gruppi particolarmente vulnerabili, anche tramite l’istituzione di meccanismi informali (paragrafi 14 e 15), all’uguaglianza tra uomini e donne (par. 16) e alla tutela dei minori (par. 17).

La prima sezione, poi, afferma l’importanza della *rule of law* nella prevenzione dei conflitti e nei contesti post-bellici, tra cui spiccano le operazioni di *institution-building*, anche tramite attività di *peacekeeping* (paragrafi 18-19), la tutela delle vittime di simili conflitti attraverso il rispetto del diritto internazionale umanitario e un approccio olistico alla *transitional justice* (paragrafi 20 e 21). Questa prima parte si chiude con un riferimento alla necessità di evitare l’impunità dei responsabili di crimini internazionali, anche tramite l’accettazione, da parte degli Stati, della giurisdizione della Corte penale internazionale (par. 22 s.) e all’esigenza di intensificare la cooperazione per contrastare i crimini transnazionali (par. 24), la corruzione (par. 25) e il terrorismo (par. 26).

La seconda sezione della Dichiarazione individua gli attori coinvolti nella realizzazione del principio della *rule of law*, con spiccata attenzione agli organi delle Nazioni Unite, pur non mancando riferimenti a corti e tribunali internazionali (par. 32) e alle istituzioni di Bretton Woods (par. 36). In particolare, pur convenendo circa la centralità del Consiglio di sicurezza nel mantenimento della pace e della sicurezza internazionali,

¹¹ UN Doc. A/RES/67/1.

¹² Come notato D. AMOROSO, A. LABELLA, *Attività delle organizzazioni internazionali. Nazioni Unite. Assemblea Generale. Questioni Giuridiche. Rassegna delle attività della 67ª sessione*, in *La Comunità Internazionale*, 2014, p. 397 ss., pp. 402-403, la Dichiarazione menziona «the right to self-determination of peoples which remain under colonial domination and foreign occupation» (corsivo aggiunto).

la Dichiarazione incita quest'ultimo ad irrogare sanzioni mirate, ispirate alla minimizzazione dei danni collaterali, e garantendo il rispetto di garanzie procedurali (par. 29).

La terza ed ultima sezione della Dichiarazione è anche la meno corposa e si concentra sulle future azioni da porre in essere per assicurare il rispetto della *rule of law* a livello interno e internazionale, tra cui il rispetto degli obblighi internazionali e la loro applicazione negli ordinamenti interni (par. 37) e la prosecuzione della trattazione del tema in seno all'Assemblea generale (paragrafi 39-41).

Il dibattito svoltosi durante la 67^a sessione della VI Commissione, tenutasi pochi mesi dopo l'adozione della Dichiarazione, ha registrato alcuni commenti critici rispetto ai paragrafi della stessa riferiti all'operato del Consiglio di sicurezza, tra cui, nuovamente, la necessità di garantire maggiore equità nei procedimenti sanzionatori¹³.

3. Temi ricorrenti e orientamenti consolidati – In linea con la tradizione inaugurata precedentemente all'adozione della Dichiarazione sulla *rule of law* a livello nazionale ed internazionale, tutte le sessioni successive, ad esclusione di quelle del 2018 e del 2021, si sono incentrate su sotto-temi specifici¹⁴. Questi, oltre a costituire oggetto di discussione durante le rispettive sessioni, sono stati argomenti ricorrenti di dibattito, il che consente l'identificazione di alcuni orientamenti ormai consolidati.

Tra le materie più spesso richiamate nel corso delle sessioni vi è la risoluzione pacifica delle controversie, rispetto alla quale si registra un generale apprezzamento per l'operato degli organi giurisdizionali internazionali, tra cui spiccano la Corte internazionale di giustizia, le cui funzioni sono ritenute essenziali per la realizzazione della *rule of law*, e il Tribunale internazionale per il diritto del mare; altra costante è l'importanza attribuita anche ai mezzi diplomatici di risoluzione delle controversie, come la negoziazione, i buoni uffici, la mediazione e la conciliazione. Al contempo, si rilevano opinioni contrastanti rispetto all'azione della Corte penale internazionale, su cui pesano le accuse di occuparsi esclusivamente di crimini occorsi nei Paesi in via di sviluppo, in particolare in quelli africani¹⁵; analoghe posizioni divergenti hanno caratterizzato anche la costituzione e l'azione del Meccanismo internazionale, imparziale e indipendente di sostegno alle indagini e alla repressione dei crimini commessi in Siria a partire dal 2011

¹³ V. i lavori della VI Commissione durante la 67^a sessione (le riunioni svoltesi il 10 e l'11 ottobre 2012, UN Doc. A/C.6/67/SR.4-7). Cfr. anche D. AMOROSO, A. LABELLA, *op. loc. cit.*

¹⁴ In particolare: la *rule of law* e la risoluzione pacifica delle controversie (68^a sessione); la condivisione delle prassi nazionali volte al rafforzamento della *rule of law* tramite l'accesso alla giustizia (69^a sessione); il ruolo dei trattati multilaterali nella promozione e nell'avanzamento della *rule of law* (70^a sessione); condivisione delle prassi nazionali per il perfezionamento dei trattati multilaterali e misure pratiche per facilitare l'accesso alla giustizia a tutti, inclusi i più poveri e i più vulnerabili (71^a sessione); modi e mezzi per diffondere ulteriormente il diritto internazionale per rafforzare la *rule of law* (72^a sessione); la condivisione di *best practices* e idee per promuovere il rispetto del diritto internazionale da parte degli Stati (74^a sessione); misure per combattere e prevenire la corruzione (75^a sessione).

¹⁵ La 68^a sessione si è incentrata proprio su questo tema (riunioni svoltesi tra il 9 e l'11 ottobre 2013, UN Doc. A/C.6/68/SR.5-8), ma quanto affermato è stato ribadito in tutte le sessioni successive. V. anche D. AMOROSO, *Attività delle organizzazioni internazionali. Nazioni Unite. Assemblea Generale. Questioni Giuridiche. Rassegna delle attività della 68^a sessione*, in *La Comunità Internazionale*, 2015, p. 437 ss., pp. 452-453.

(istituito nel 2016 e operativo dal maggio 2018) e di un meccanismo simile per la Birmania (istituito nel settembre 2018 e operativo dall'agosto 2019)¹⁶.

Il tema della risoluzione pacifica delle controversie si ricollega, sul piano interno, a due argomenti: il primo è il rafforzamento della *rule of law* attraverso l'accesso alla giustizia (civile e penale) e la condivisione di prassi nazionali in materia, con la conseguente identificazione di fattori comuni la cui assicurazione rappresenta, secondo le delegazioni, condizione per il rispetto del principio in questione¹⁷; il secondo argomento, rilevante sul piano nazionale, è la predisposizione di politiche e misure volte a garantire a tutti l'accesso alla giustizia, inclusi i più deboli e vulnerabili (ad esempio, attraverso la prestazione di assistenza legale gratuita)¹⁸, il che ha altresì consentito alle delegazioni di associare il principio di *rule of law* a considerazioni di matrice socio-economica.

Altro tema costantemente menzionato nel dibattito in seno alla VI Commissione è quello del ruolo dei trattati multilaterali nella promozione della *rule of law*¹⁹, a cui si affianca la condivisione di *best practices* e di idee per promuovere il rispetto del diritto internazionale²⁰, nonché, in rapporto di genere a specie, quelle volte al perfezionamento di dette convenzioni multilaterali²¹, unita all'impegno ad eseguire gli obblighi internazionali ivi sanciti, rappresentando tali strumenti il tessuto comune della Comunità internazionale.

Su un piano più astratto, è possibile individuare alcune affermazioni di principio, tra cui la strumentalità della *rule of law* per il rafforzamento dei tre menzionati pilastri delle Nazioni Unite, nonché, successivamente alla sua adozione, nel perseguimento dell'Agenda 2030 e degli Obiettivi di sviluppo sostenibile, in particolare dell'obiettivo 16, volto alla promozione di società pacifiche e inclusive, a favorire l'accesso alla

¹⁶ I due meccanismi sono stati istituiti, rispettivamente, con risoluzione UN Doc. A/RES/71/248 e UN Doc. A/HRC/RES/39/2. Per le opinioni delle delegazioni, v. ad esempio i lavori a partire dalla 72^a sessione (riunioni svoltesi tra il 4 e il 6 ottobre 2017, UN Doc. A/C.6/72/SR.5-8), della 73^a sessione (riunioni svoltesi l'8 e il 9 ottobre 2018, UN Doc. A/C.6/73/SR.7-10), della 74^a sessione (riunioni svoltesi tra il 10 e il 14 ottobre 2019, UN Doc. A/C.6/73/SR.8-11) e della 75^a sessione (riunioni svoltesi tra il 19 e il 20 ottobre 2020, UN Doc. A/C.6/73/SR.7-9).

¹⁷ La 69^a sessione si è incentrata proprio su questo tema (riunioni svoltesi il 9, il 10 e l'13 ottobre 2014, UN Doc. A/C.6/68/SR.4-8). I fattori in questione sono, tra gli altri: un'assistenza legale effettiva e accessibile; il miglioramento delle istituzioni giudiziarie, compreso assicurarne la trasparenza e l'indipendenza; il rispetto del principio di non-discriminazione e di uguaglianza di fronte alla legge delle istituzioni giudiziarie; la lotta all'impunità; la conoscenza, da parte dei cittadini circa i propri diritti; la tutela dei gruppi vulnerabili. Cfr. D. AMOROSO, *Attività delle organizzazioni internazionali. Nazioni Unite. Assemblea Generale. Questioni Giuridiche. Rassegna delle attività della 69^a sessione*, in *La Comunità Internazionale*, 2015, p. 585 ss., pp. 596.

¹⁸ L'argomento è stato uno dei due sotto-temi della 71^a sessione (riunioni svoltesi tra il 5 e il 7 ottobre 2016, UN Doc. A/C.6/71/SR.4-8). V. anche T. CANTELMO, *Attività delle organizzazioni internazionali. Nazioni Unite. Assemblea Generale. Questioni Giuridiche. Rassegna delle attività della 71^a sessione*, in *La Comunità Internazionale*, 2017, p. 437 ss., pp. 449-450.

¹⁹ L'argomento è stato trattato nel corso della 70^a sessione (riunioni svoltesi tra il 14 e il 16 ottobre 2015, UN Doc. A/C.6/70/SR.5-8), ma è stato costantemente richiamato nelle sessioni successive (v. esempio i lavori della 74^a sessione). V. anche T. CANTELMO, *Attività delle organizzazioni internazionali. Nazioni Unite. Assemblea Generale. Questioni Giuridiche. Rassegna delle attività della 70^a sessione*, in *La Comunità Internazionale*, 2016, p. 613 ss., pp. 625-626.

²⁰ L'argomento è stato oggetto dei lavori della 74^a sessione (riunioni svoltesi tra il 10, l'11 e il 14 ottobre 2019, UN Doc. A/C.6/70/SR.8-11). V. anche G. CILIBERTO, *Attività delle organizzazioni internazionali. Nazioni Unite. Assemblea Generale. Questioni Giuridiche. Rassegna delle attività della 74^a sessione*, in *La Comunità Internazionale*, 2021, p. 791 ss., pp. 791-794.

²¹ L'argomento è stato il secondo sotto-tema dei già richiamati lavori della 71^a sessione. V. anche T. CANTELMO, *Rassegna delle attività della 71^a sessione*, cit.

giustizia e la costituzione di istituzioni efficaci e responsabili²². Ancora, si ravvisa un generale apprezzamento per l'azione di assistenza fornita dall'ONU nel campo della *rule of law*, inclusa l'attività di codificazione e sviluppo della Commissione del diritto internazionale²³; a queste considerazioni, però, si affianca la necessità di compiere sforzi per identificare modalità che rendano tale azione, e di conseguenza il principio in questione, più efficace e coerente²⁴. Infine, si reitera l'assenza di una definizione univoca di *rule of law* e la conseguente necessità di adottare approcci diversi per soddisfare le differenti esigenze dei singoli Stati²⁵, a cui segue la richiesta di evitare l'imposizione di standard universali. A tal proposito, può richiamarsi, a mo' di esempio, il disappunto, espresso da una minoranza di delegazioni, circa la menzione, nel consueto rapporto presentato dal Segretario generale, dell'uso della pena di morte come condotta contraria alla *rule of law*, in considerazione dell'assenza di un consenso internazionale in materia, rientrando nel dominio riservato dei singoli Stati, e della conformità della pena capitale agli standard in materia di diritti umani – in particolare, all'art. 6 del Patto internazionale sui diritti civili e politici²⁶.

Si segnala, infine, il recente interesse dimostrato nei confronti di fenomeni che rappresentano delle minacce alla tenuta della *rule of law* sul piano interno e internazionale, tra cui i discorsi d'odio, le sfide poste dal cambiamento climatico, la *cybersecurity* e le misure per combattere e prevenire la corruzione, quest'ultima oggetto specifico del dibattito durante la 75^a sessione dell'ottobre 2020²⁷. Sebbene si possa criticare, per un verso, l'indubbio ritardo con cui le delegazioni hanno deciso di concentrare la propria attenzione sul tema²⁸ e, per l'altro, la genericità di alcune posizioni²⁹, deve segnalarsi la sincronicità dei lavori della VI Commissione rispetto all'azione svolta dall'Assemblea generale nel suo complesso, con particolar riferimento alla convocazione della prima sessione speciale sulla corruzione, svoltasi dal 2 al 4 giugno 2021 e conclusasi con l'adozione di una Dichiarazione politica intitolata "Il nostro impegno comune per affrontare efficacemente le sfide e attuare misure per prevenire e combattere la corruzione e rafforzare la cooperazione internazionale"³⁰.

²² V. i lavori della 71^a sessione (cit.), della 72^a sessione (riunioni svoltesi tra il 4 e il 6 ottobre 2017, UN Doc. A/C.6/72/SR.5-8), della 73^a sessione (riunioni svoltesi l'8 e il 9 ottobre 2018, UN Doc. A/C.6/73/SR.7-10), e della 74^a sessione (cit.). V. anche T. CANTELMO., *Rassegna delle attività della 71^a sessione*, cit.; ID., *Attività delle organizzazioni internazionali. Nazioni Unite. Assemblea Generale. Questioni Giuridiche. Rassegna delle attività della 72^a sessione*, in *La Comunità Internazionale*, 2019, p. 127 ss., p. 139; G. CILIBERTO, *Attività delle organizzazioni internazionali. Nazioni Unite. Assemblea Generale. Questioni Giuridiche. Rassegna delle attività della 73^a sessione*, in *La Comunità Internazionale*, 2020, p. 709 ss., pp. 709-712; ID., *Rassegna delle attività della 74^a sessione*, cit.

²³ V. i lavori della 70^a sessione (cit.), della 73^a sessione (cit.), della 74^a sessione (cit.) e della 75^a sessione (cit.).

²⁴ V. i lavori della 72^a sessione (cit.) e della 73^a sessione (cit.).

²⁵ V. i lavori della 72^a sessione (cit.), della 73^a sessione (cit.) e della 74^a sessione (cit.).

²⁶ V. i lavori della 73^a sessione (cit.) e della 75^a sessione (cit.).

²⁷ V. i lavori della 74^a sessione (cit.).

²⁸ È sufficiente ricordare che la Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione è stata adottata 31 ottobre del 2003 ed è entrata in vigore il 14 dicembre 2005, ben quindici anni prima che il fenomeno fosse oggetto di trattazione specifica in seno alla VI Commissione.

²⁹ Ci si riferisce, in particolare, alle affermazioni secondo cui, ad esempio, la corruzione esacerba la povertà e l'esclusione e ha un impatto sproporzionato su individui e gruppi più vulnerabili, o il plauso per l'impegno della società civile nella prevenzione e nella lotta alla corruzione, fino alla necessità di assicurare la trasparenza delle istituzioni anche al fine di evitare che il fenomeno continui a drenare ricchezza dai Paesi in via di sviluppo.

³⁰ UN Doc. A/RES/75/141.

Può quindi ritenersi che, salvo alcune eccezioni, la proposta di sotto-temi, da un lato, non ha impedito, la reiterazione di posizioni che hanno spesso contribuito a rendere la discussione scarsamente rilevante e, dall'altro, non è risultata sufficiente al raggiungimento del fine sotteso a un simile metodo di lavoro, ossia arginare la sfuggevolezza insita nell'argomento per concentrarsi su aspetti circoscritti, così da facilitare l'elaborazione di soluzioni concrete, effettive e pratiche.

4. Rule of law e pandemia di Covid-19 – La pandemia di COVID-19 e le misure volte al contenimento dei contagi hanno influenzato anche i lavori della VI Commissione in materia di *rule of law*. Nonostante, come già ricordato, la discussione durante la 75^a sessione si sia concentrata sulle misure per prevenire e combattere la corruzione, il dibattito è stato preceduto da una dichiarazione resa il 20 ottobre 2020 da Volker Türk, Assistant Secretary-General per il coordinamento strategico³¹. Dopo aver richiamato le sfide poste dalla pandemia alla pace e alla sicurezza internazionali, allo sviluppo socioeconomico, alla lotta alla povertà all'eguaglianza di genere, e alla cooperazione internazionale (si pensi, ad esempio, alla produzione e distribuzione di vaccini), la dichiarazione prosegue evidenziando altresì l'impatto della crisi sanitaria sulla *rule of law*, in particolare l'aver esacerbato le già esistenti difficoltà in materia di accessibilità alla giustizia e ai servizi essenziali. La dichiarazione ha quindi proposto di impostare le strategie di ripresa dalla pandemia anche attraverso la lente della *rule of law*, ossia impedendo di tornare alle situazioni di ingiustizia sociale precedenti alla stessa e di cogliere l'occasione per rimediare a forme di esclusione, per correggere le disuguaglianze strutturali e colmare i divari nel godimento delle prestazioni sociali.

Una dichiarazione simile ha altresì preceduto i lavori della 76^a sessione, svoltisi nell'ottobre 2021³². In tale occasione, Volker Türk ha evidenziato l'impatto positivo dell'assistenza fornita dalle Nazioni Unite nel mitigare la crisi da COVID-19, così come emerso dal rapporto del Segretario generale che, come di consueto, ha preceduto la discussione in senso al VI Commissione. In risposta alle criticità sottolineate nella dichiarazione del 2020, Türk ha rimarcato come l'operato dell'ONU abbia favorito la realizzazione del diritto all'equo processo e, in generale, l'accesso ai servizi della giustizia, indispensabili per rispondere ai *deficit* socioeconomici causati dalla pandemia e che, come già menzionato, hanno colpito in misura maggiore soggetti già vulnerabili. Nella dichiarazione, poi, si ribadisce come la ripresa dalla pandemia di COVID-19 rappresenti una sfida, ma anche un'opportunità per realizzare società fondate sulle *rule of law* e, quindi, pacifiche, giuste e inclusive.

Merita attenzione la circostanza che, a fronte del sotto-tema proposto da Türk nelle righe conclusive della propria dichiarazione («Promuovere una *rule of law* incentrata sulle persone a livello nazionale e internazionale come fondamento della nostra agenda comune»), l'Assemblea generale, su suggerimento delle delegazioni riunitesi in senso alla

³¹ Volker Türk, Assistant Secretary-General for Strategic Coordination - Executive Office of the Secretary-General, "Remarks for the Sixth Committee Debate on the Rule of Law", 20 ottobre 2020, reperibile su: www.un.org/en/ga/sixth/75/pdfs/statements/rule_of_law/08mtg_asg.pdf.

³² Volker Türk, "Introductory remarks for the 6th Committee", 8 ottobre 2021, reperibile su: www.un.org/en/ga/sixth/76/pdfs/statements/rule_of_law/04mtg_asg.pdf.

VI Commissione e sulla scia della discussione ivi condotta (che ha registrato anche la condivisione delle *best practices* emerse durante la crisi sanitaria), abbia identificato, come argomento della 77^a sessione del 2022, “Le conseguenze della pandemia da coronavirus (COVID-19) sulla *rule of law* a livello nazionale e internazionale”.³³

5. Brevi osservazioni conclusive – Durante i quindici anni successivi all’introduzione del tema della *rule of law* a livello interno ed internazionale nell’agenda dei lavori della VI Commissione dell’Assemblea generale non risultano essere stati compiuti importanti progressi in materia. Le stesse delegazioni, nel corso dei dibattiti, si sono dimostrate consapevoli delle difficoltà insite nella trattazione di un principio così vago ed indeterminato, come confermato, da un lato, dall’assenza di una nozione univoca, di cui si rinviene traccia già nella prima sessione dedicata al tema e, dall’altro, dagli sforzi compiuti per ancorare le discussioni ad aspetti circoscritti e attuali – tra cui meritano di essere menzionati l’attività sanzionatoria del Consiglio di sicurezza dell’ONU, la corruzione e l’impatto della pandemia di COVID-19. A ciò, tuttavia, si accompagnano, a catena, due ulteriori considerazioni: innanzitutto, l’aver incentrato il dibattito su sotto-temi specifici, tra cui i tre appena richiamati, non pare essere servito a vincere gli ostacoli posti da un argomento dalla natura così ampia e astratta; in secondo luogo, si segnala la persistente esigenza, manifestata dai rappresentanti statali, di trovare modalità per rendere le *rule of law* più efficace e coerente, anche attraverso l’assistenza fornita dalle Nazioni Unite, sintomo della frustrazione avvertita dalle delegazioni circa il *vulnus* di effettività dei lavori della VI Commissione.

In conclusione, la *rule of law* a livello interno ed internazionale pare essere, per un verso, principio trasversale a diversi settori del diritto internazionale (dalla tutela dei diritti umani, al mantenimento della pace e della sicurezza internazionali, passando per la repressione dei crimini transnazionali), la cui realizzazione, quindi, è strumentale al raggiungimento di obiettivi altri e, in alcuni casi, altrettanto vaghi e astratti (quali, ad esempio, il rafforzamento dei tre pilastri su cui poggiano le Nazioni Unite); per altro verso, la *rule of law* si sforza di fornire la lente attraverso cui analizzare fenomeni non solo attuali, ma anche propri del vissuto quotidiano di ognuno, come, appunto, la più volte citata lotta alla corruzione e, da ultimo, la predisposizione e la realizzazione delle strategie di ripresa dalla crisi sanitaria ancora in corso. Tuttavia, sebbene si possa apprezzare l’evidente impegno espresso nel riconoscere la *rule of law* come uno dei capisaldi del diritto internazionale, il divario tra teoria, peraltro attraversata da posizioni divergenti, e pratica, in cui l’attuazione di soluzioni condivise appare frenata da prassi nazionali contrapposte, appare ancora troppo ampio per poter essere colmato.

Febbraio 2022

³³ UN Doc. A/RES/76/117.



L'azione dell'OIM e la recente Strategia istituzionale su migrazione, ambiente e cambiamento climatico: obiettivi, priorità e futura attuazione*

Annalisa Geraci

Assegnista di ricerca, Università degli Studi di Teramo

1. Migrazione e cambiamento climatico: il cammino dell'OIM. – Negli ultimi decenni è cresciuta l'attenzione sulla mobilità umana connessa al cambiamento climatico, alle catastrofi naturali e ai disastri ambientali. La deforestazione, la desertificazione, l'innalzamento del livello del mare, così come le catastrofi naturali, sono fenomeni (a rapida o lenta insorgenza) che incidono sui territori e sulle popolazioni ivi stanziate. Soprattutto nei processi climatici a lenta insorgenza emergerebbero diverse criticità. Ad esempio, l'innalzamento del livello del mare porterebbe, in alcune aree del Pianeta, alla contaminazione di terreni agricoli, riducendo così le risorse alimentari e le potenzialità di sviluppo economico e sociale di quei territori. Attraverso un circolo vizioso, si potrebbero generare ulteriori effetti con lo scoppio di conflitti per l'accaparramento delle scarse risorse disponibili. Gli eventi e i processi connessi al cambiamento climatico stanno comportando ora, e determineranno nel prossimo futuro, un incremento su larga scala della mobilità umana con [stime](#) che oscillano fra i duecento milioni e il miliardo di migranti entro il 2050.

La necessità di affrontare sfide cruciali, come migrazione e cambiamento climatico, unita a quella di promuovere risposte coordinate, hanno portato l'Organizzazione per la migrazione (OIM) a sviluppare l'[Institutional Strategy on Migration, Environment and Climate Change 2021–2030](#). Questa Strategia, delineata mediante processo consultivo interno ed esterno all'Organizzazione, individua principi e obiettivi chiave per affrontare le sfide richiamate. Tuttavia, questo approccio per l'Organizzazione non rappresenta una novità assoluta: l'attenzione posta dall'OIM su migrazione e cambiamento climatico risale ai primi anni del 2000. Nel 2007 gli Stati parte dell'OIM chiedono di essere aggiornati ed informati degli aspetti riguardanti il cambiamento climatico, i disastri ambientali e le catastrofi naturali. Nel 2010, con l'adozione del [Cancún Adaptation Framework](#) da parte della COP16, si rende più stringente la necessità di considerare la mobilità umana connessa al cambiamento climatico. Da qui, infatti, l'OIM inizia a concentrare parte delle sue attività sull'impatto che tale fenomeno ha sui flussi migratori globali. Altra tappa importante è la formalizzazione, nel 2015, dell'impegno dell'OIM su tali tematiche con la creazione di un'unità ad esse completamente dedicata: la Divisione "Migrazione, Ambiente e Cambiamento Climatico (MECC)".

Nel 2016, l'OIM rafforza ulteriormente il proprio ruolo di *leader* nell'ambito della migrazione internazionale: in primo luogo, acquisendo lo *status* di "organizzazione collegata" alle Nazioni Unite con l'[Accordo di collegamento](#); in secondo luogo, gestendo

* Il presente lavoro si inserisce anche nelle attività dell'Unità di ricerca dell'Università degli Studi di Teramo su "Cooperazione internazionale in materia di flussi migratori tra sovranità dello Stato e tutela dei diritti delle persone" nell'ambito del PRIN 20174EH2MR su "Migrazioni internazionali, Stato, sovranità, diritti umani: questioni giuridiche aperte".

i processi di preparazione e negoziazione del *Global Compact on Migration* come stabilito nella [Dichiarazione di New York sui rifugiati e migranti](#).

Nell'ambito della migrazione internazionale, il rilievo acquisito dall'OIM porta la stessa ad individuare una serie di Piani strategici settoriali a sostegno dell'attuazione della [IOM Strategic Vision 2019-2023](#), fra i quali la Strategia istituzionale su migrazione, ambiente e cambiamento climatico che sarà oggetto di analisi nel prossimo paragrafo.

2. L'Institutional Strategy on Migration, Environment and Climate Change 2021–2030: principi, priorità e futura attuazione. – Il documento strategico apre inizialmente con il riconoscimento da parte dell'Organizzazione della stretta relazione che lega la migrazione al cambiamento climatico, al degrado ambientale e ai disastri naturali. La recente Strategia istituzionale dell'OIM nasce, infatti, con l'obiettivo di rafforzare le capacità dell'Organizzazione in relazione allo sviluppo e all'attuazione di un approccio che affronti in maniera idonea la relazione sopra richiamata.

La parte introduttiva del documento in esame sottolinea che «*People are already moving because of the adverse effects of climate change, [...] and will increasingly continue to do so*». Per queste ragioni, l'Organizzazione ritiene essenziale promuovere una Strategia pluriennale al fine di sostenere gli Stati e gli altri *stakeholder* nello sviluppo di politiche e azioni più consapevoli delle vulnerabilità dei migranti "climatici". Nel documento segue il richiamo ad una serie di impegni già assunti a livello internazionale per confermare la piena aderenza e coerenza della Strategia rispetto ai primi, fra questi si rammentano: la "*2030 Agenda for Sustainable Development*", il "*Sendai Framework for Disaster Risk Reduction (2015-2030)*", e il "*Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration*" del 2018.

Nella parte centrale del documento in esame si identificano i principi, gli obiettivi, e le aree prioritarie di intervento che rappresentano gli elementi costitutivi della Strategia dell'OIM. Per quanto riguarda i principi, l'Organizzazione ne indica sei per affrontare le sfide della migrazione e del cambiamento climatico. Il primo, di promuovere una Strategia basata sul rispetto dei diritti umani. L'OIM rammenta agli Stati che hanno il dovere di rispettare e proteggere gli individui posti sotto la loro giurisdizione. Il secondo, di favorire un approccio innovativo, intendendo con tale aggettivo la necessità di comprendere, nella *governance* della migrazione, le criticità connesse al cambiamento climatico e ai disastri ambientali. Il terzo, di abbracciare la prospettiva di genere nello sviluppo delle attività e dei programmi futuri. Questo permetterebbe, secondo l'OIM, di promuovere risposte adeguate ai differenti bisogni e vulnerabilità. Il quarto, di sostenere un approccio inclusivo dei migranti. L'integrazione degli stessi produrrebbe effetti positivi per loro e per le stesse comunità ospitanti, tant'è che nel documento l'OIM ribadisce che: «*migrants, diasporas, sending and receiving communities are essential actors who can help address current and future sustainable development challenges and calls for a whole-of-society approach*». Il quinto principio indica la necessità di un approccio che sostenga il [diritto degli individui di vivere dignitosamente](#), promuovendo la protezione fisica, economica e sociale dei migranti. Il sesto, ed ultimo principio,

incoraggia ad una maggiore coerenza delle politiche e dei partenariati presenti e futuri. L'OIM ritiene, infatti, indispensabile includere la migrazione nelle iniziative connesse al cambiamento climatico, e viceversa, in virtù della trasversalità degli ambiti.

Per quanto riguarda gli obiettivi della Strategia, l'OIM ne identifica tre: a) sviluppare soluzioni per favorire una migrazione “ordinata e regolare” nel contesto del cambiamento climatico (“*for people to move*”); b) proteggere e assistere i migranti e gli sfollati “ambientali” che hanno già intrapreso la migrazione (“*for people on the move*”); c) sviluppare soluzioni per coloro che rimangono nei territori coinvolti dai disastri ambientali o dalle catastrofi naturali, promuovendo azioni resilienti (“*for people to stay*”).

Successivamente, nel documento vengono identificate quattro aree prioritarie di intervento che, come conferma l'Organizzazione, faciliterebbero il raggiungimento dei tre obiettivi precedentemente indicati. La prima area prioritaria, definita “*IOM migration policy role*”, enfatizza il ruolo dell'Organizzazione nelle politiche migratorie. Compito dell'OIM, come si evince dalla Strategia, è quello di sostenere gli Stati parte, e gli altri attori coinvolti, nello sviluppo di politiche e programmi che integrino nella *governance* della mobilità umana le questioni riguardanti il cambiamento climatico, il degrado ambientale e i disastri naturali. L'OIM richiama, inoltre, gli impegni politici che la maggior parte degli Stati hanno assunto con l'adozione del *Global Compact for Migration*, ricordando che nello stesso vi sono obiettivi che coniugano la dimensione della migrazione e del cambiamento climatico. Per tale motivo, l'OIM ribadisce il proprio supporto tecnico per favorire l'attuazione degli impegni del Patto globale. Sempre nella prima area prioritaria, è interessante l'indicazione del sostegno offerto dall'Organizzazione agli Stati che vogliono rivedere le normative nazionali esistenti in materia di migrazione, favorendo l'inclusione dei fattori ambientali perché produttivi di vulnerabilità e impatti specifici. Questo sostegno, da parte dell'OIM, guarda anche alla prospettiva regionale, suggerendo l'elaborazione di «*new regional frameworks that specifically seek to address the migration, environment and climate change*».

Con la seconda area prioritaria – “*IOM operational role*” – l'Organizzazione si propone come “attore operativo” pronto a supportare gli Stati nel rispondere alle attuali sfide della migrazione e del cambiamento climatico. Fattivamente non vengono indicate attività specifiche, quel che l'Organizzazione rimarca è la propria disponibilità nel sostenere gli Stati e gli altri attori nell'attuazione di strumenti già presenti: dalla “*Nansen Initiative Protection Agenda*”, al “*UN Plan of Action on Disaster Risk Reduction for Resilience*”, sino al “*Global Compact on Migration*”. Apprezzabile è, tuttavia, lo sforzo di comprensione dell'impatto dei processi climatici a lenta insorgenza. In questo caso l'Organizzazione mira a studiare i modelli di migrazione connessi ai cambiamenti climatici per individuare azioni innovative e percorsi di mobilità sicura e regolare.

Lo sviluppo della terza area prioritaria – “*IOM knowledge provider role*” – permette all'OIM di dedicare parte dei suoi sforzi e delle proprie attività alla promozione della conoscenza. La produzione, l'analisi e la diffusione di dati, come lo sviluppo di pubblicazioni su migrazione, cambiamento climatico, disastri ambientali e catastrofi naturali, favorirebbero la produzione di iniziative politiche e giuridiche più consapevoli e, quindi, potenzialmente più efficaci. Il ruolo acquisito nel 2016 di “organizzazione

collegata” alle Nazioni Unite pone l’OIM a livello internazionale quale interlocutore autorevole nell’ambito della mobilità umana. Per tale ragione, secondo l’Organizzazione risulta determinante prevedere all’interno della Strategia un’area dedicata all’ampliamento della conoscenza e alla diffusione della stessa fra i decisori politici. Di seguito alcune delle azioni inserite nella terza area prioritaria: a) promuovere ricerche e analisi relative ad ambiti poco esplorati e ad aree “climaticamente” più vulnerabili come i piccoli Stati Insulari in via di sviluppo (SIDS); b) colmare le lacune su “migrazione e fenomeni climatici a lenta insorgenza”; c) approfondire l’interazione tra cambiamento climatico, degrado ambientale, disastri, sicurezza e conflitti. Ampliare le conoscenze su tali aspetti, infatti, porterebbe alla valutazione di politiche “su misura” per mitigare gli effetti potenzialmente più dannosi; d) migliorare le risposte umanitarie connesse al degrado ambientale e alle lente trasformazioni climatiche per offrire alle comunità colpite strumenti efficaci e duraturi.

Con la quarta ed ultima area prioritaria, definita “IOM *convening role*”, l’Organizzazione riafferma la propria capacità di fornire supporto tecnico e operativo nelle iniziative e nei *forum* di alto livello sia a livello regionale che internazionale. L’OIM continua, inoltre, elencando le occasioni nelle quali la sua presenza ha favorito un ampio dibattito e la conclusione di accordi politici in materia di migrazione e cambiamento climatico, vantando il proprio ruolo “unificatore” e “catalizzatore” delle tematiche richiamate. Le attività prioritarie individuate per la quarta area riguardano: il rafforzamento del supporto dell’OIM nei processi e nei negoziati promossi a livello globale. Fra questi, la Strategia menziona le azioni nell’ambito della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici (UNFCCC), della *task force UNFCCC* sullo sfollamento, del *Forum* internazionale per la revisione del *Global Compact on Migration*, e diverse altre iniziative. Ulteriori attività richiamate attengono alla capacità dell’OIM di concentrare e accrescere, ai vari livelli di governo, le risposte alla mobilità umana e al cambiamento climatico.

3. Considerazioni finali. – L’ultima parte della Strategia è dedicata alla fase di attuazione, porzione che in verità si dimostra essere assai scarna perché è la stessa OIM ad indicare che a tale Strategia seguirà lo sviluppo di una “seconda fase”. Quest’ultima comprenderà la predisposizione di un Piano con programmi, raccolta fondi e partenariati (già esistenti o da promuovere). Il documento dovrebbe, quindi, indicare dettagliatamente in che modo le aree prioritarie si tradurranno in azioni per il raggiungimento dei tre obiettivi cardine della Strategia.

Tuttavia, se da un lato, non è ancora analizzabile l’operato dell’Organizzazione in merito all’attuazione della Strategia, dall’altro, è possibile avanzare alcune considerazioni sul documento esaminato. In primo luogo, colpisce la ridondanza della necessità di comprendere “la crisi climatica” nella gestione della mobilità umana, e dell’importanza di affrontare assieme le due sfide. Questo continuo richiamo, senza fornire però delle indicazioni e degli strumenti puntali, sembrerebbe in parte coprire la mancanza di una progettualità concreta. In effetti, se ci si pongono alcune domande nella lettura della Strategia si scopre che queste non hanno delle chiare risposte: come anticipare gli

spostamenti connessi al cambiamento climatico e ai disastri ambientali? In che modo, e con quali strumenti, si affronteranno i fenomeni climatici a lenta insorgenza? Le risposte a tali quesiti rimangono in parte “sospese” all’interno del documento.

Apprezzabile, invece, è il richiamo al rispetto dei diritti umani e dei migranti, elementi non scontati se si guarda alla nota questione sollevata in [dottrina](#) sulla mancanza di riferimenti degli stessi nella Costituzione dell’OIM. Ciò nonostante, la comprensione da parte dell’Organizzazione della necessità di proteggere e rispettare i diritti dei migranti viene stemperata quando ribadisce che: «*States have the duty to respect, protect and fulfill the rights of all individuals under their jurisdiction*». Questa volontà di chiarire la responsabilità potrebbe, tuttavia, mal conciliarsi con la presenza capillare e il contributo operativo offerto dall’OIM nella gestione della mobilità internazionale (es. attività di reinsediamento, rimpatri, ecc.). Parte della [dottrina](#), infatti, solleva dubbi sulla contestuale acquisizione dell’OIM dello *status* “intermedio” di “*related organization*” alle Nazioni Unite – che pone l’Organizzazione in una dimensione di maggiore autonomia operativa e gestionale rispetto allo *status* di “istituto specializzato” – e l’ampliamento in capo all’OIM della *governance* della migrazione internazionale.

In questo momento, sull’incisività del “*Institutional Strategy on Migration, Environment and Climate Change 2021–2030*” – come specificato in precedenza – non è possibile esprimersi appieno. Si ritiene sicuramente incoraggiante la predisposizione di una Strategia che affronti la migrazione con la consapevolezza dell’impatto che hanno i fenomeni climatici a rapida o lenta insorgenza. Bisognerà però valutare in un secondo momento se vi sarà la volontà di dare concretezza alla Strategia, e con quali strumenti e modalità verrà promossa. Diversamente, rimarrà un documento di indirizzo, fra gli altri, con buoni propositi su migrazione e cambiamento climatico.

Febbraio 2022

Un approccio antropocentrico per superare la crisi del multilateralismo

Ivan Allegranti,

Dottorando di ricerca in Diritto civile, Università degli Studi di Camerino

1. Stato dell'arte. – Il multilateralismo¹ e la sua crisi sono sicuramente fra gli argomenti più dibattuti dalla recente dottrina internazionalistica². A riguardo è stato sottolineato come una delle ragioni a cui addebitare la suddetta crisi sia il mutamento della cornice storica e sociale da quando sono state concepite le organizzazioni internazionali³. Infatti, come sottolinea Ruotolo, si nota «una certa resistenza delle stesse organizzazioni internazionali ad aggiornare e rivedere, alla luce del mutato contesto, le loro funzioni e i loro obiettivi e, di conseguenza, le loro strutture normative e istituzionali»⁴.

2. Una crisi di identità. – Il mancato adeguamento delle organizzazioni ai tempi moderni, in particolare l'ONU⁵, ha creato una vera e propria crisi di identità⁶, non solo degli stessi enti sovranazionali e dei rispettivi Stati membri, ma anche dei singoli cittadini che li popolano⁷. Il multilateralismo, nato come «risposta della comunità degli Stati alla globalizzazione tecnologica, economica, sociale, ecologica, nonché alla insicurezza provocata dal terrorismo»⁸ è stato (quasi) spazzato via da un «maggiore individualismo,

¹ R.O. KEOHANE, *Multilateralism: An Agenda for Research*, in *International Journal*, 1990, pp. 731-764; J.G. RUGGIE, *Multilateralism: the Anatomy of an Institution*, in *International Organization*, 1992, pp. 561-598; J.A. CAPORASO, *International Relations Theory and Multilateralism: The Search for Foundations*, ivi, pp. 599-632; M. KAHLER, *Multilateralism with Small and Large Numbers*, ivi, pp. 681-708; L. POWELL, *In Defense of Multilateralism*, Global Environmental Governance Project: the Post-Johannesburg Agenda. Yale Center for Environmental Law and Policy, New Haven, 2003, pp. 23-25.

² In proposito si cita P.H. VERDIER, M. VERSTEEG, *Separation of Powers, Treaty-Making and Treaty Withdrawal: A Global Survey*, University of Virginia School of Law Public Law and Legal Theory Research Paper No. 2018-56, p. 13, i quali sottolineano come «Many of the most contentious recent debates on democratic control of international commitments concern not whether countries should conclude new agreements, but whether they should withdraw from existing ones».

³ L.V. FERRARIS, *Il nuovo disordine internazionale*, *Rivista di studi politici internazionali*, 2012, pp. 331-340; G.M. RUOTOLO, *La crisi di legittimazione dei sistemi internazionali di soluzione delle controversie economiche nel contesto della "crisi" delle organizzazioni internazionali*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2020, pp. 94-110.

⁴ G.M. RUOTOLO, *op. cit.*, p. 95.

⁵ FRANCESCO I, *Lett. enc., Fratelli tutti*, 3 ottobre 2020, par. 173: «ricordo che è necessaria una riforma sia dell'Organizzazione delle Nazioni Unite che dell'architettura economica e finanziaria internazionale, affinché si possa dare reale concretezza al concetto di famiglia di Nazioni».

⁶ S. CRISTALDI, *Reagire alla crisi: cantiere WTO?*, ISPI online, 16 ottobre 2020, <https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/reagire-alla-crisi-cantiere-wto-27869>.

⁷ S. FABBRINI, *L'Europa tra incertezza e crisi d'identità*, in *IlSole24Ore*, 2017, https://www.ilsole24ore.com/art/l-europa-incertezza-e-crisi-d-identita--AEGjaOcb?refresh_ce=1.

⁸ G. SACERDOTI, *Lo stallo dell'Organizzazione Mondiale del Commercio davanti alla sfida di Trump: difficoltà passeggera o crisi del multilateralismo?*, in *Diritto pubblico e comparato europeo*, 2018, p. VI, e ID., *Multilateralismo in crisi? L'organizzazione mondiale del commercio di fronte alla sfida di Trump*, in *Diritto del Commercio Internazionale*, 2018, p. 385.

minore integrazione»⁹ che ha fatto sì che «il panorama mondiale ci presenta [...] molti falsi diritti, e – nello stesso tempo – ampi settori senza protezione»¹⁰.

3. Un approccio antropocentrico. – Occorre quindi trovare una soluzione o, almeno, provare a delineare una via per emergere da questa crisi, che deve «oggi fare i conti con un atteggiamento di minore “apertura” di alcuni Stati, e di buona parte della loro opinione pubblica, verso le relazioni internazionali»¹¹. L’approccio suggerito è un approccio antropocentrico per cui è l’uomo, il singolo individuo, ovunque esso abiti, ad essere messo al centro delle politiche e della comunicazione delle organizzazioni internazionali.

3.1. Strumenti normativi. – Le risoluzioni dell’Assemblea generale dell’ONU, fra cui l’Agenda 2030¹², cercano, almeno sulla carta, di mettere l’individuo, di qualsiasi ceto, classe sociale, sesso e razza, al centro dei rispettivi programmi d’azione¹³. Nel preambolo viene esclusivamente impiegato il pronome “we” per descrivere i *goal* da raggiungere nei prossimi anni, i quali «coinvolgano indifferentemente il mondo intero, sia quello sviluppato che non progredito»¹⁴.

Guardando all’Europa, il *Recovery Plan*¹⁵ prevede ingenti investimenti in merito all’inclusione sociale. Sulla stessa scia anche il recentissimo regolamento UE 2021/523

⁹ FRANCESCO I, *op. cit.*, par. 171.

¹⁰ Discorso all’Organizzazione delle Nazioni Unite, New York, 25 settembre 2015.

¹¹ G. NESI, *Diritto Internazionale e diritto interno nel recesso unilaterale dai trattati*, in *Rivista di Diritto Internazionale*, 2019, pp. 977-1005. Sullo stato attuale della crisi delle organizzazioni internazionali si veda invece A. VILLAFRANCA, *Reagire alla crisi: ora ripensare l’azione globale*, ISPI online, 2020, <https://www.ispionline.it/it/publicazione/reagire-alla-crisi-ora-ripensare-lazione-globale-25943>.

¹² ONU Assemblea Generale, *Transforming our world: the 2030 Agenda for sustainable development*, A/RES/70/1.

¹³ Si guardi anche il Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030, Sendai, 18 marzo 2015, UNISDR/GE/2015, III Guiding Principles, nel quale viene sancito: «Disaster risk reduction requires an all-of-society engagement and partnership». Sempre con l’ottica della comunità, il rapporto dell’Economic and Social Council dell’ONU *The realization of economic, social and cultural rights, the rights to adequate housing*, UN Doc. E/CN.4/S.2/1994/20 par. 67 sancisce che «under international treaties where the right to property is protected, and in all countries in which it is a fundamental right, it has never been doubted that the right to property must yield to the greater social good of the community». Anche in questo caso, sul principio oramai assodato del diritto all’abitazione, viene menzionata la comunità, come centro di sviluppo della società. Sul diritto effettivo a restare nella terra d’origine a seguito di un’emergenza e sull’importanza della propria abitazione quale luogo di appartenenza ad una comunità L. VICENTE, K. KASHIWAZAKI, L. RUGGERI, *Beyond Lipstick and High Heels: Three Tell-Tale Narratives of Female Leadership in the United States, Italy, and Japan*, in *Hastings Women's Law Journal*, 2020, pp. 3-24. Con lo stesso spirito di condivisione sociale ed inclusività anche la Convenzione sui diritti delle persone con disabilità, New York, 13 dicembre 2006, A/RES/61/106. L’art. 1, par. 1, sancisce che lo scopo della CRPD è «assicurare il pieno ed uguale godimento di tutti i diritti umani e le libertà fondamentali alle persone con disabilità e di promuovere il rispetto con la rispettiva dignità».

¹⁴ *Transforming our world: the 2030 Agenda for sustainable development*, cit., par. 6, «which involve the entire world, developed and developing countries alike».

¹⁵ Proposta di Regolamento del parlamento europeo e del consiglio che istituisce un dispositivo per la ripresa e la resilienza, Articolo 4 (1) «L’obiettivo generale del dispositivo per la ripresa e la resilienza è promuovere la coesione economica, sociale e territoriale dell’Unione migliorando la resilienza e la capacità di aggiustamento degli Stati membri, attenuando l’impatto sociale ed economico della crisi e sostenendo le transizioni verde e digitale, contribuendo in tal modo a ripristinare il potenziale di crescita delle economie dell’Unione, a incentivare la creazione di posti di lavoro nel

del 24 marzo 2021 che istituisce il programma InvestEU¹⁶, stabilisce all'art. 3, par. 1, lett. c) che il programma ha proprio lo scopo di finanziare la resilienza sociale, l'inclusività e l'innovazione dell'Unione. Infine, prendendo in esame il nostro Paese, l'Italia, è da menzionare il D.L. 189/2016¹⁷ che nel disciplinare gli interventi a favore delle popolazioni colpite dal sisma del 2016, prevede all'art. 2, co. 3 la facoltà per il Commissario speciale per la ricostruzione di avvalersi, per esercitare i propri poteri normativi in materia di ricostruzione delle zone del cratere, di «modalità di ascolto e consultazione, nei Comuni interessati, degli operatori economici e della cittadinanza». Ciò significa che tramite l'ascolto ed un approccio in cui l'uomo (il destinatario degli effetti giuridici del provvedimento) è messo al centro può, nella pratica, far uscire una popolazione della situazione emergenziale¹⁸.

3.2 Sentieri sociologici. – Fatte le presenti premesse normative sovranazionali e nazionali, la risposta al quesito circa il modo di uscire da questa crisi del multilateralismo è la seguente: includere l'uomo al centro delle politiche. Non si tratta di includere «i membri della famiglia umana»¹⁹ nei trattati come è già stato ampiamente fatto e dimostrato, bensì di adottare una comunicazione, un approccio inclusivo delle organizzazioni nei confronti del genere umano²⁰. Solo un approccio partecipativo²¹, che permette all'individuo di identificarsi²² con l'organizzazione *de qua*, sì da sentirsi parte di un gruppo²³ e avere un'identità, ingenererà in lui l'«internal trust, of which a community is capable»²⁴. E solo sentendosi effettivamente parte di una comunità, sia il privato cittadino che il politico potranno avere nuovamente fiducia nelle organizzazioni internazionali e nei suoi trattati. Riprendendo le parole dell'Enciclica di Papa Francesco, «quello che occorre è che ci siano diversi canali di espressione e di partecipazione sociale. L'educazione è al servizio di questo cammino, affinché ogni essere umano possa

periodo successivo alla crisi della Covid-19 e a promuovere una crescita sostenibile.», Brussels, 28.5.2020 COM(2020) 408.

¹⁶ Regolamento (UE) 2021/523 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 marzo 2021 che istituisce il programma InvestEU e che modifica il regolamento (UE) 2015/1017.

¹⁷ Decreto Legge n. 189 del 17 ottobre 2016. *Interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dal sisma del 24 agosto 2016*.

¹⁸ Il presente lavoro non analizza l'effettivo riscontro pratico dell'art. 2, co. 3 del D.L. 189/2016, ma considera l'approccio precettivo ed inclusivo della norma che, anche in una situazione emergenziale, mette l'uomo e la sua comunità al centro del potere decisionale. Sul diritto emergenziale in Italia e la sua storia, C. LATINI, *L'emergenza e la disgrazia. Terremoto, guerra e poteri straordinari in Italia agli inizi del Novecento*, in *Historia et ius*, 2018, pp. 1-22.

¹⁹ ONU Assemblea Generale, (1948), *Dichiarazione Universale dei diritti dell'uomo*, 217 A(III), disponibile: www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/itn.pdf.

²⁰ Sulla teoria economica e politica si rinvia ad A. DAWNS, *An Economic Theory of Political Action in a Democracy*, in *Journal of Political Economy*, 1957, pp. 135-150, il quale mette a nudo nelle sue pagine la teoria economica ed anche "centrista" del cittadino di un paese democratico a ridosso delle elezioni.

²¹ A. CHIBAI, K. PASKALEVA, P. LOMBARDI, *e-Participation Model for Sustainable Cultural Tourism Management: a Bottom-Up Approach*, in *International journal of tourism and research*, 2013, pp. 35-51.

²² D. CEROSISMO, C. DONZELLI, *L'identità come risorsa*, in *Meridiana*, 2000, pp. 33-55.

²³ G. BASILE, A. CAVALLO, *Rural Identity, Authenticity, and Sustainability in Italian Inner Areas*, in *Sustainability*, 2020, p. 1272; M.C. GATTI, *Culture, memory and collective identities: a cross-modal analysis of metaphors in Italian corporate historical discourse*, in *International Journal of Applied Linguistics*, 2016, pp. 3-24.

²⁴ P. BERTOLINI, F. PAGLIACCI, *Quality of life and territorial imbalances. A focus on Italian inner and rural areas*, in *Bio-Based Appl. Econ.*, 2017, pp. 183-208.

Osservatorio sulle attività delle organizzazioni internazionali e sovranazionali, universali e regionali, sui temi di interesse della politica estera italiana - www.osorin.it - comint@sioi.org
SIOI - Palazzetto di Venezia - Piazza di San Marco, 51 - 00186 - ROMA

diventare artefice del proprio destino. Qui mostra il suo valore il principio di sussidiarietà, inseparabile dal principio di solidarietà»²⁵.

3.3. Strategie inclusive. Un esempio di partecipazione sociale degli individui alle organizzazioni internazionali è il gioco “Go Goals” creato dalle Nazioni Unite che permettere ai bambini, divertendosi e giocando, di imparare gli obiettivi dell’Agenda 2030²⁶. Tuttavia, non è esclusivamente un approccio educativo o ludico ciò che si ritiene necessario per la risoluzione della crisi prospettata. Piuttosto viene suggerito di dedicare parte del *budget* per la comunicazione a disposizione dei singoli Enti ad attività di carattere partecipativo che facciano in modo di rendere l’individuo non più un “utente passivo” bensì un “utente attivo”. Si ipotizza l’utilizzo dei canali *social media* per attuare strategie in grado di includere il singolo individuo in attività interne ed esterne in seno dell’Organizzazione di suo interesse. Anche la creazione di attività formative aperte al pubblico, oppure la programmazione, tramite le rispettive piattaforme *online*, di dibattiti sui temi di attualità rivolti al più ampio numero possibile di persone, potrebbero fornire interessanti spunti di inclusione dell’individuo nella “vita” dell’Organizzazione stessa. Non solo, tramite i canali *social media* si possono invitare gli utenti a partecipare attivamente a sondaggi, ma anche ad attività di ricerca in grado di creare un concreto interesse negli stessi. Inoltre, per le popolazioni e gli individui che vivono in zone della Terra non ancora digitalizzate, potrebbe essere propositivo a superare questa situazione di “crisi”, l’organizzazione di incontri e dibattiti sul territorio di riferimento. Lo stesso approccio inclusivo, con le dovute cautele ma il medesimo spirito di “apertura”²⁷, deve essere adottato per gli anziani, i bambini, le persone affette da disabilità mentali e fisiche e i malati terminali. Ciò che si ritiene necessario è proprio il far rinascere nel singolo individuo quel senso di appartenenza a un ordine mondiale che era stato il motore che aveva dato avvio alla creazione delle stesse organizzazioni²⁸.

4. Conclusioni. – Col presente lavoro si è cercato di fornire uno spunto che possa effettivamente e senza dispendio eccessivo di risorse da parte delle organizzazioni sovranazionali, diminuire o quantomeno arginare questa crisi del multilateralismo e delle stesse organizzazioni. Solo appunto “avvicinandosi” alla gente, di qualsiasi ordine, genere e grado, potrà identificarsi e guadagnare nuovamente fiducia nell’ordine internazionale e nelle sue organizzazioni. Concretamente, quindi, le organizzazioni internazionali non solo devono sancire sulla carta i principi di inclusività ma anche attuarli nelle stesse relazioni esterne fra loro e «i membri della famiglia umana»²⁹.

Febbraio 2022

²⁵ FRANCESCO I, *op. cit.*, par. 187.

²⁶ Si veda: <https://go-goals.org/it>.

²⁷ G. NESI, *op. cit.*, p. 980.

²⁸ ONU, *Carta delle Nazioni Unite*, 24 ottobre 1945, 1 UNTS XVI.

²⁹ ONU, *Assemblea Generale*, (1948), *Dichiarazione Universale dei diritti dell'uomo*, 217 A(III), cit.

L'azione sul piano internazionale per la prevenzione e il contrasto della c.d. "infodemia" e la promozione di modelli comunicativi in materia sanitaria sostenibili e inclusivi

Alessandro Perfetti

Dottore di ricerca in Istituzioni internazionali, sovranazionali ed europee, Università degli Studi di Teramo

1. Gestione dell'epidemia tra accesso alle informazioni e tutela della salute pubblica. – Il bilanciamento tra accesso alle informazioni e tutela della salute pubblica in occasione di un'emergenza sanitaria globale non costituisce di certo un'esigenza nuova¹. Nondimeno, esso ha assunto un significato peculiare nel quadro della gestione della pandemia da SARS-CoV-2².

L'informazione in materia epidemiologica legata all'evoluzione del COVID-19 sta rivestendo un ruolo cruciale nell'attuazione tanto delle politiche sanitarie nazionali in materia quanto delle misure della cooperazione internazionale elaborate a tale fine. Oltre a essere uno strumento essenziale al fine di pianificare le suddette politiche e misure e supportare la divulgazione delle posizioni della scienza medica al riguardo, essa si è mostrata in grado di influenzare i comportamenti degli individui e incidere in modo significativo sull'evoluzione di specifici eventi che hanno segnato gli sviluppi della crisi sanitaria³.

I fattori che, più di altri, determinano quest'ultima attitudine dell'informazione sono riconducibili a quattro circostanze, le prime tre delle quali riguardano la peculiarità degli oggetti della comunicazione, mentre la quarta concerne un modo di essere di uno dei modelli di comunicazione di riferimento per la veicolazione delle informazioni relative alla pandemia. In primo luogo, i dati scientifici e il relativo metodo di produzione sono dotati di una particolare complessità intrinseca e, pertanto, si prestano difficilmente a essere comunicati in maniera integrale e corretta a un pubblico ampio⁴. Inoltre, i suddetti dati originano da una letteratura scientifica caratterizzata da un elevato grado di

¹ La letteratura di riferimento sulle principali disamine della questione appartiene, in prevalenza, alle scienze mediche. A dispetto dell'indubbia rilevanza del tema per le scienze sociali, non è dato rilevare una significativa letteratura giuridica. Sono altrettanto scarse le norme internazionali di portata tendenzialmente universale in proposito. Tra tutte, merita menzionare l'art. 19, par. 2 del Patto internazionale relativo ai diritti economici, sociali e culturali, del 16 dicembre 1966, in virtù del quale «[o]gni individuo ha il diritto alla libertà di espressione; tale diritto comprende la libertà di cercare, ricevere e diffondere informazioni e idee di ogni genere, senza riguardo a frontiere, oralmente, per iscritto, attraverso la stampa, in forma artistica o attraverso qualsiasi altro mezzo di sua scelta», diritto che può essere sottoposto a restrizioni, base al par. 3, qualora strettamente necessarie «a) al rispetto dei diritti o della reputazione altrui; b) alla salvaguardia della sicurezza nazionale, dell'ordine pubblico, della sanità o della morale pubbliche». Alla luce di tali considerazioni, il presente lavoro tenta di offrire una ricostruzione degli strumenti politico-istituzionali e giuridici di riferimento e alcune riflessioni intorno alle problematiche sottese all'adozione e attuazione di siffatti strumenti.

² Fenomeni analoghi si sono verificati, pur con le dovute differenze in ragione dell'estensione geografica e della portata dei contagi, nelle epidemie da SARS-CoV, MERS-CoV e A/H1N1.

³ L'incidenza dell'informazione sull'attuazione delle misure di sanità pubblica nel corso di un'emergenza epidemiologica è oggetto di analisi nel lavoro di BRIAND ET AL., *Infodemics: A new challenge for public health*, in *Cell*, dicembre 2021, p. 1 ss.

⁴ Il tema è approfondito da RUTHS, *The misinformation machine*, in *Science*, 2019, p. 348 ss.

eterogeneità, circostanza questa che rende complessa la configurazione di un'informazione univoca o, quantomeno, unitaria. Al contempo, i dati rilevanti sono soggetti a continui, e spesso molto rapidi, processi di revisione in grado di modificarne in tutto o in parte il valore scientifico, nonché la stessa efficacia divulgativa⁵. L'ultimo fattore concerne, invece, uno dei modelli di riferimento prevalenti per la disseminazione delle informazioni, dominato dalla presenza dei *social media*, i quali amplificano la sovrabbondanza dei dati e generano una certa confusione tra i fruitori dei contenuti informativi⁶.

Il contemperamento dei due interessi in gioco durante un'emergenza sanitaria è di recente divenuto ancora più complesso a fronte del fenomeno della c.d. "infodemia", termine coniato nel 2003, atto a indicare una «epidemic of information»⁷ e introdotto al fine di definire l'effetto di amplificazione delle notizie riguardanti la sindrome acuta respiratoria grave (SARS), dovuto al ricorso massiccio alle tecnologie dell'informazione e comunicazione. A conferma del singolare scenario indotto dalla diffusione dei contagi di COVID-19, il termine ha attualmente subito una sorta di ridefinizione, nella direzione di dare maggiore enfasi all'elemento della disinformazione in grado, peraltro, di propagarsi con una notevole rapidità attraverso i *social media* e le piattaforme digitali di informazione⁸.

L'impatto negativo in termini di salute pubblica derivante dall'infodemia è ben evidente se si pensa all'attuazione della campagna vaccinale, la quale è stata accompagnata da un atteggiamento di esitazione piuttosto diffuso, pur se non generalizzato, da parte di alcuni gruppi della popolazione rispetto alla piena adesione ai piani di vaccinazione messi a regime dai diversi sistemi sanitari nazionali. A giudizio di un certo numero di commentatori, tale circostanza andrebbe ricondotta all'erosione della fiducia nelle istituzioni sanitarie alimentata dalla diffusione di informazioni sovrabbondanti, non coerenti tra loro e sovente prive di solida evidenza scientifica⁹.

Altro esempio di come l'accesso indiscriminato, quasi parossistico, a questo tipo di informazioni possa tradursi in una minaccia per le azioni volte a salvaguardare la salute pubblica in tempi di pandemia può essere tratto dall'ingente quantità di messaggi a sostegno di teorie cospirative sul coronavirus, circolate in rete nei primi mesi

⁵ Sul punto, si vedano le considerazioni svolte da GALLOTTI ET AL., *Assessing the risks of 'infodemics' in response to COVID-19 epidemics*, in *Natural Human Behaviour*, 2020, p. 1285 ss.

⁶ Il modello in esame è oggetto dell'analisi offerta da TANGCHAROENSATHIEN ET AL., *Framework for managing the COVID-19 infodemic: methods and results of an online, crowdsourced WHO technical consultation*, in *Journal of Medical Internet Research*, 2020, 2020, p. 1498 ss.

⁷ L'espressione è utilizzata per la prima volta da ROTHKOPF, *When the Buzz Bites Back*, in *The Washington Post*, 11 maggio 2003, reperibile in www.washingtonpost.com/archive/opinions/2003/05/11/when-the-buzz-bites-back/, che conia il termine in questione, fondendo le due parole "information" ed "epidemic".

⁸ Il primo autore a utilizzare l'espressione così ridefinita è ZAROCOSTAS, *How to fight an infodemic*, in *Lancet*, 2020, p. 676 ss.

⁹ A tal proposito, BRIAND ET AL., *Infodemics*, cit., p. 1, sottolinea che «infodemic is a clear example of how virtually unlimited online access to information may influence events unfolding in the physical world».

dell'emergenza sanitaria, causate o, comunque, amplificate dall'ipertrofia informativa a cui la popolazione mondiale veniva esposta¹⁰.

L'interazione tra diffusione delle informazioni e attuazione di misure di sanità pubblica emerge in modo nitido, nei suoi aspetti problematici, nel caso di un'emergenza di tipo epidemico – o addirittura pandemico – per sua natura proiettata su ampissima scala. Se, invero, in termini di promozione della salute pubblica, la disponibilità e l'accesso a una mole significativa di dati rappresentano, in astratto, un valore, la proliferazione di informazioni agevolmente accessibili può rivelarsi, in concreto, dannoso laddove mette la gran parte della popolazione di fronte a dati spesso presentati in forma sintetica e di non facile lettura, in quanto per lo più riservati a esperti della comunità scientifica. Tale situazione rende difficile per le persone filtrare le informazioni, nel tentativo di valutare ciò che rileva per la propria condizione contingente, alimentandone la sensazione di disorientamento, «which may induce people to lose heart, lose the perception that they have any control over what happens to them, or paralyse them from action»¹¹.

Informazione (o, meglio, disinformazione¹²) e salute pubblica risultano strettamente interconnesse e interagiscono con ulteriori questioni quali, tra le altre, la fiducia nella qualità dei sistemi sanitari e la domanda di servizi sanitari considerati adeguati. La dimostrazione di questo legame è emersa più volte nella storia epidemiologica mondiale, dal vaiolo all'AIDS, fino all'influenza aviaria, Ebola e Zika. Tuttavia, le risposte elaborate nell'ambito delle politiche sanitarie della gran parte degli Stati, così come quelle predisposte nel quadro dell'Organizzazione mondiale della sanità (OMS), risentono degli sviluppi degli scenari di riferimento e del livello di maturità degli strumenti di *assessment* dei rischi comunicativi e dei relativi modelli di riferimento, sempre più orientati alla sostenibilità e inclusività delle comunità interessate.

In linea generale, siffatte risposte partono da una considerazione di base: la disinformazione è oggi sofisticata, difficilmente tracciabile e strutturata in maniera deliberata per colpire un'utenza vulnerabile, in quanto focalizzata su aspetti di carattere emozionale e diretta ad alimentare sentimenti di sfiducia nelle autorità sanitarie e nei

¹⁰ Hanno posto in luce tale aspetto CARAFOLI, BUCCI, 2019-*nCoV: dobbiamo proteggerci anche dall'infodemia*, in *Scienza in rete*, 9 febbraio 2020. Nel testo del lavoro in questione si cita un rapporto del *Washington Post* del 29 febbraio 2020, in cui si riporta che «roughly 2 million tweets peddled conspiracy theories about the coronavirus over the three-week period when the outbreak began to spread outside China» (www.washingtonpost.com/technology/2020/02/29/twitter-coronavirus-misinformation-statedepartment/).

¹¹ Così si è espressa l'OMS nella sua *Public health research agenda for managing infodemics*, del 2021, su www.who.int/publications/i/item/9789240019508. L'Agenda è stata redatta dal Department of Global Infectious Hazard Preparedness ed è il principale risultato della *Global infodemiology conference*, organizzata tra il 29 giugno e il 21 luglio 2020.

¹² Il termine disinformazione è sovente usato per indicare, in maniera fungibile, anche altre fattispecie contigue. A precisare la portata del termine e a tratteggiarne le differenze rispetto a termini simili, è intervenuto il *Policy Document* dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE), *Transparency, communication and trust: The role of public communication in responding to the wave of disinformation about the new Coronavirus*, del luglio 2020 (su read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=135_135220-cvba4lq3ru&title=Transparency-communication-and-trust-The-role-of-public-communication-in-responding-to-the-wave-of-disinformation-about-the-new-coronavirus), in cui si distingue «disinformation, when false information is knowingly shared to cause harm» da «misinformation, when false information is shared, but no harm is meant» e da «malinformation, when genuine information is shared to cause harm, often by moving what was designed to stay private into the public sphere».

servizi da queste predisposti¹³. Questo tipo di disinformazione può essere usato per incoraggiare atteggiamenti polarizzati attorno a posizioni ideologiche – ad esempio, no-vax o pro-vax –, favorire fenomeni di stigmatizzazione sociale di certi gruppi di persone e, cosa ancor più pericolosa, incentivare comportamenti non responsabili e il ricorso a trattamenti non convenzionali, che possono arrecare un pregiudizio alla salute degli individui.

Il binomio disinformazione-sfiducia si è già rivelato dannoso nel caso della poliomielite, in quanto ha spinto molte persone a rifiutare certi trattamenti sanitari¹⁴, in quello del virus Ebola, laddove ha provocato una bassa adesione ai protocolli sanitari nazionali e internazionali¹⁵, o, più di recente, a fronte dell'epidemia da COVID-19, in cui alcuni individui si sono avventurati in terapie non sperimentate e potenzialmente pericolose¹⁶.

Alcune ricerche hanno, inoltre, messo in luce che gli effetti dannosi della disinformazione durante una crisi sanitaria colpiscono in modo particolare quelle persone che vivono in condizioni di marginalità sociale, che hanno problemi di accesso ai servizi socio-sanitari e che, anche per questo, presentano bassi livelli di fiducia nei sistemi e operatori sanitari. Costoro sperimentano, più di altri, una scarsa adesione alle misure di tutela della salute pubblica¹⁷.

I profili problematici appena delineati richiedono il ricorso, tanto sul piano delle politiche sanitarie degli Stati quanto su quello delle misure della cooperazione internazionale, ad approcci innovativi di gestione delle informazioni, orientati a costruire modelli comunicativi di tipo sostenibile e inclusivo e aperti al contributo di differenti discipline, funzionali, al tempo stesso, a prevenire e arginare fenomeni di infodemia e massimizzare l'impatto di quelle politiche sul miglioramento della salute pubblica.

2. Gli strumenti promossi dall'Organizzazione mondiale della sanità per garantire un'informazione corretta in materia epidemiologica. – A fronte dell'epidemia da COVID-19, l'OMS ha elaborato una serie di strumenti volti a garantire la divulgazione e l'accesso a informazioni attendibili e ad arginare fenomeni

¹³ Anche su questo aspetto la letteratura di riferimento è quella prodotta nell'ambito della scienza medica. Tra i contributi più utili per ricostruire i diversi profili della problematica, si vedano, ISLAM ET AL., *COVID-19-Related Infodemic and Its Impact on Public Health: A Global Social Media Analysis*, in *American Journal of Tropical Medicine and Hygiene*, vol. 103, 2020, p. 1621 ss.; WANG, MCKEE, TORBICA, STUCKLER, *Systematic Literature Review on the Spread of Health-related Misinformation on Social Media*, in *Social Science and Medicine*, vol. 240, 2019, p. 112552 ss.

¹⁴ Si veda, TOOLE, *So close: remaining challenges to eradicating polio*, in *BMC Medicine*, 2016, p. 14 ss.

¹⁵ Il tema è affrontato, tra gli altri, da CHANDLER ET AL., *Ebola: limitations of correcting misinformation*, in *Lancet*, 2014, p. 1275 ss.; VINCK ET AL., *Institutional trust and misinformation in the response to the 2018–19 Ebola outbreak in North Kivu, DR Congo: A population-based survey*, in *Lancet Infectious Diseases*, 2019, p. 529 ss.

¹⁶ In proposito, si veda, HASSANIAN-MOGHADDAM, *Double trouble: methanol outbreak in the wake of the COVID-19 pandemic in Iran – a cross-sectional assessment*, in *Critical Care Journal*, 2020, p. 402 ss.

¹⁷ Ricerche siffatte hanno preso le mosse da un'analisi dei comportamenti individuali e collettivi nel caso dell'HIV, riportate da JAISWAL, LOSCHIAVO, PERLMAN, *Disinformation, misinformation and inequality-driven mistrust in the time of covid-19: lessons unlearned from AIDS denialism*, in *AIDS and Behavior*, 2020, 2776 ss.

“infodemici”, aspetti ritenuti cruciali per contribuire all’effettiva attuazione delle politiche sanitarie emergenziali.

Sulla scorta della dichiarazione del Direttore generale Tedros Adhanom Ghebreyesus del 15 febbraio 2020, ad avviso del quale «[w]e’re not just fighting an epidemic; we’re fighting an infodemic», essa ha accolto una nozione di infodemia di portata più ampia rispetto a quella elaborata nel 2003, intesa quale «an overabundance of information – some accurate and some not – that occurs during an epidemic», la quale condivide con il concetto di epidemia le modalità in cui si diffonde tra le persone, ma se ne differenzia in quanto si serve dei sistemi informativi fisici e digitali, ed è orientata a impedire (o rendere meno agevole per) le persone «to find trustworthy sources and reliable guidance when they need it»¹⁸.

L’OMS riconosce la specificità della pandemia da Coronavirus, nella quale i caratteri tipici dell’infodemia, che si propaga grazie a una forte interconnessione tra gli strumenti di approvvigionamento e disseminazione delle informazioni, risultano «exacerbated by the global scale of the emergency»¹⁹. Sulla base della constatazione che, durante un’emergenza epidemiologica, le persone necessitano più che in altri tempi di informazioni accurate e attendibili allo scopo di adattare i rispettivi comportamenti per proteggere se stesse, i propri familiari e le comunità in cui vivono dai rischi di infezione, essa riconosce che l’infodemia costituisce una sfida cruciale, dalla cui gestione efficace dipende il grado di attuazione delle scelte di politica sanitaria.

I profili specifici dell’attuale pandemia, eccezionale per portata, diffusione su scala globale e peculiarità epidemiologiche, la rendono, oltre che una sfida, un’opportunità per ricercare e testare nuovi modelli – o adattarne di esistenti – di preparazione e risposta all’emergenza sanitaria sul piano nazionale e internazionale.

In questa direzione si è mossa l’OMS, con l’adozione della *Public Health Research Agenda for Managing Infodemics*²⁰, nella quale si esortano anzitutto gli Stati membri a identificare i rispettivi fabbisogni informativi e le priorità nazionali di comunicazione sanitaria e a individuare le competenze per gestire gli eventuali, ma altamente probabili, fenomeni di infodemia. Per assistere questo processo, essa ha delineato una serie di principi trasversali da applicare con rigore al fine di ridurre la possibilità di fallimento dei piani sanitari nazionali di risposta all’emergenza: condotta etica; configurazione dell’accesso a informazioni sanitarie affidabili quale diritto; promozione di azioni “community-centred” di sostegno alla resilienza rispetto alla disinformazione; propensione all’adozione di misure di risposta all’emergenza di rapida applicazione;

¹⁸ La dichiarazione interviene pochi giorni dopo un’altra affermazione del Direttore generale dell’OMS, rilasciata a margine della XIV sessione dell’Executive Board, il 2 febbraio, il cui tenore letterale era «in our era of fake news and misinformation, more than ever we need a WHO that brings reliable science and evidence to bear on the decision we make about health» (reperibile sul profilo Twitter del Direttore generale, all’indirizzo twitter.com/WHO).

¹⁹ Tale constatazione è frutto delle riflessioni prodotte dal *Technical Focus on Risk communication and community engagement*, contenuto nel *Novel Coronavirus (2019-nCoV) Situation Report, No. 13*, del 2 febbraio 2020, consultabile su www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/situation-reports/20200202-sitrep-13-ncov-v3.pdf.

²⁰ WHO, *Public Health Research Agenda for Managing Infodemics*, del 2021, reperibile su www.who.int/teams/risk-communication/infodemic-management.

rafforzamento dei sistemi sanitari nazionali e di (ri)costruzione della fiducia nella popolazione²¹.

Le azioni suggerite agli Stati membri per la gestione di un'informazione funzionale al raggiungimento degli obiettivi di sanità pubblica in tempi di COVID-19 compongono un quadro molto articolato, il quale raggruppa le misure in cinque "correnti" ("stream", nel linguaggio dell'Organizzazione). Il primo gruppo riunisce quelle misure dirette a valutare e monitorare l'impatto della disinformazione sugli sviluppi dell'epidemia dal versante delle persone, comunità, organizzazioni della società civile e sistemi sanitari²². Una seconda "corrente" ricomprende le misure per la rilevazione e comprensione delle modalità di diffusione e dell'impatto dell'infodemia, nella prospettiva di decodificare in quali termini il comportamento *online* e *offline* delle persone è influenzato dall'informazione e disinformazione. Tali misure dovrebbero tener conto della bassa utilità di dati medi organizzati sul piano nazionale o regionale, dal momento che, com'è noto, la rete produce un superamento dei confini fisici e una polarizzazione dei gruppi sociali intorno a valori condivisi, obiettivi e motivazioni personali²³.

Vengono raccomandate, inoltre, misure tese a sviluppare interventi di protezione delle persone dai rischi derivanti dall'infodemia, idonei a privilegiare la veicolazione di informazioni il più possibile fondate su chiare evidenze e condivise dalla maggior parte dei membri delle comunità scientifiche di riferimento²⁴.

Nell'ottica di promuovere modelli di comunicazione sostenibili e inclusivi, il quarto gruppo di misure contempla quegli interventi volti a rafforzare la resilienza di individui e comunità alla disinformazione. Interventi siffatti dovrebbero essere adottati alla luce dei bisogni specifici delle persone e, preferibilmente, in condivisione con queste ultime, nella convinzione che un cambiamento delle rispettive scelte e abitudini – si pensi a quelle relative all'accesso ai vaccini – non può essere conseguito (solo) tramite un incremento delle informazioni, ma va incentivato attraverso azioni che migliorano il livello di adesione ai valori meta-sanitari in gioco²⁵.

Infine, un'ultima "corrente" raggruppa le misure funzionali a garantire sostenibilità nel medio-lungo termine di quelle sopra contemplate, al fine di capitalizzarne i risultati e trasferirli in situazioni analoghe, ma in altri contesti e/o aree geografiche. Le misure in

²¹ Tali principi sono stati enucleati a seguito di una lettura del fenomeno dell'infodemia realizzata alla luce di un approccio multi-disciplinare. Questa analisi ha avuto il merito di porre in rilievo le diverse dimensioni del fenomeno: informatica-digitale, comportamentale, cognitivo-emotiva, socio-culturale e comunicativa in senso stretto.

²² Siffatta tipologia di misure richiede il ricorso a un approccio di tipo multi-disciplinare, in cui ai metodi e strumenti di tipo classico si affiancano quelli tipici dell'intelligenza artificiale.

²³ Questa osservazione ha spinto l'OMS a etichettare come locale ogni fenomeno di infodemia, dal momento che «information and misinformation are usually shared peer to peer» e, pertanto, «a localized contextual understanding of the infodemic is critical for the development of interventions, whether those contexts are geographical or otherwise in nature» (*ivi*, p. 15).

²⁴ In questa prospettiva, l'OMS ha enfatizzato la necessità di evitare il ricorso a un'informazione che privilegia la narrazione aneddotica, comunque non suffragata da dati convalidati sul piano epidemiologico.

²⁵ È evidente, infatti, come le persone siano portate a interpretare le informazioni in base al loro bagaglio culturale, alle esperienze passate e all'ambiente di riferimento. L'elaborazione di interventi in collaborazione con le parti interessate è, dunque, senz'altro da preferire rispetto a modelli di comunicazione di tipo "top-down". Ciò richiede, inoltre, un lungo e laborioso processo di costruzione di relazioni basate sulla fiducia, aspetto questo che «cannot happen in the midst of an outbreak, or at least not as effectively» (*ivi*, p. 16).

questione dovrebbero, anzitutto, prevedere meccanismi di adattamento dei modelli e strumenti comunicativi sperimentati durante la pandemia da COVID-19 alle condizioni ed esigenze specifiche di nuove e differenti crisi sanitarie²⁶.

Accanto alle raccomandazioni rivolte agli Stati membri per fronteggiare fenomeni di infodemia, l'OMS ha adottato una serie di iniziative miranti a favorire una gestione globale della disinformazione nel tentativo di preservare, al contempo, un alto livello di effettività delle misure nazionali di contenimento dei contagi. Un'iniziativa specifica nel settore della comunicazione riguarda l'istituzione del meccanismo *Risk communication and community engagement* (RCCE), corredata da un apposito *Action Plan*, inteso quale strumento di supporto agli Stati membri nell'adozione e attuazione dei piani nazionali di preparazione e risposta alle emergenze sanitarie (non solo, dunque, quella relativa al COVID-19). Si tratta di un meccanismo che consente di attivare e adattare le comunicazioni in materia sanitaria in maniera rapida, regolare, trasparente e inclusiva rispetto alla popolazione. Esso mette a disposizione degli Stati membri competenze, *expertise* e buone pratiche per la preparazione e riorganizzazione delle reti nazionali di comunicazione nel settore della sanità pubblica, nonché risorse – umane, tecniche e strumentali – per conseguire un ottimale livello di coinvolgimento delle comunità locali nella scelta dei modelli di comunicazione e dei relativi strumenti informativi²⁷.

Un'ulteriore iniziativa focalizzata sulla sostenibilità e inclusività dell'informazione sanitaria concerne un coordinamento, promosso dall'OMS, con lo United Nations Children's Fund (UNICEF) e l'International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies (IFRC), volto ad assicurare che le informazioni siano elaborate e divulgate con il concorso delle popolazioni locali e siano, quanto più possibile, testate e validate con un'attenzione specifica per i contesti locali. Questo dovrebbe favorire un miglior controllo dell'emergenza sanitaria, poiché la condizione delle persone interessate costituisce una componente essenziale delle stesse risposte adottate dagli Stati. Il coordinamento si è reso possibile grazie al fatto che tanto l'UNICEF quanto l'IFRC si sono erano già dotati di strategie per garantire informazioni affidabili e limitare i rischi da infodemia già nei primi mesi dell'emergenza epidemiologica, le quali convergevano tra loro e con quella dell'OMS, almeno per quanto concerne gli aspetti fondamentali²⁸. La collaborazione tra le tre organizzazioni ha dato luogo all'elaborazione di una strategia

²⁶ Anche in questo caso, l'OMS suggerisce il ricorso a modelli con un'elevata capacità di adattamento e che consentono di tener conto e valorizzare «local capacities and environment», aspetto essenziale per favorire l'adesione delle comunità di riferimento e l'effettiva applicazione dei modelli in questione.

²⁷ WHO, *Risk Communication and Community Engagement (RCCE) Action Plan Guidance COVID-19 Preparedness and Response*, su [www.who.int/publications/i/item/risk-communication-and-community-engagement-\(rcce\)-action-plan-guidance](http://www.who.int/publications/i/item/risk-communication-and-community-engagement-(rcce)-action-plan-guidance).

²⁸ Tra i principali profili di convergenza, merita menzionare la definizione di “risk communication”, corrispondente, peraltro, a quella generalmente accettata, formulata nel documento WHO, *Communicating risk in public health emergencies: A WHO guideline for emergency risk communication*, del 2017 (consultabile all'indirizzo apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/259807/978924-1550208-eng.pdf?sequence=2): «the real-time exchange of information, advice and opinions between experts, community leaders, or officials and the people who are at risk [...]. Effective risk communication allows people most at risk to understand and adopt protective behaviours. It allows authorities and experts to listen to and address people's concerns and needs so that the advice they provide is relevant, trusted and acceptable» (p. 1).

congiunta e condivisa, la *COVID-19 Global Risk Communication and Community Engagement Strategy*²⁹.

Tale strategia segna una decisa svolta nella configurazione dell'approccio di riferimento alla gestione della comunicazione. Si passa, infatti, da una comunicazione, tipica delle primissime fasi della pandemia, di tipo unidirezionale – dalle autorità sanitarie alla popolazione – a una di tipo partecipativo, contraddistinta da un elevato grado di coinvolgimento delle comunità³⁰. Questo rovesciamento di prospettiva ha portato alla formulazione di un obiettivo generale della nuova strategia: applicare su larga scala metodi comunicativi inclusivi e sostenibili con lo scopo di aumentare il livello di fiducia tra le persone e migliorare la coesione sociale, nell'ottica di minimizzare l'impatto negativo del COVID-19 sui livelli di tutela della salute pubblica³¹.

Essa si focalizza su alcune aree prioritarie di intervento. In primo luogo, la comunicazione dovrebbe essere “community-led”, ovvero pianificata e attuata con il concorso delle comunità interessate ai contenuti informativi. Ciò richiede anzitutto l'adozione di standard minimi di *engagement* sulla cui scorta sviluppare gli interventi in settori sensibili (a titolo di esempio, quelli più implicati nei fenomeni di “social stigma”) e realizzare un serio monitoraggio³². Il rafforzamento della fiducia nei confronti dell'informazione istituzionale dipende, altresì, da un collegamento stretto tra quest'ultima e i dati riferiti al contesto locale in cui vivono i destinatari della comunicazione³³. Per tale ragione, la strategia prevede un *focus* su azioni di stampo “data-

²⁹ La *COVID-19 Global Risk Communication and Community Engagement Strategy* (reperibile su www.who.int/publications/i/item/covid-19-global-risk-communication-and-community-engagement-strategy) è stata adottata, nella sua versione di “interim guidance”, nel dicembre 2020 e prende le mosse dalla constatazione che «COVID-19 is more than a health crisis: it is also an information and socio-economic crisis» (p. 4). Essa si rivolge, per sua stessa ammissione, a una vasta platea di destinatari, sul piano globale, regionale e nazionale, tra cui i governi (in particolare, i ministri per la salute, i governi locali, le autorità di gestione delle crisi e dei disastri), le Nazioni Unite, le organizzazioni non governative, la società civile e le università.

³⁰ La nozione di “community engagement” accolta nell'ambito della strategia è quella ricostruita in seno al *Report* dell'UNICEF, *Minimum quality standards and indicators in community engagement*, dell'agosto 2019 (su www.unicef.org/mena/media/8401/file/19218_MinimumQuality-Report_v07_RC_002.pdf.pdf): «working with traditional, community, civil society, government, and opinion groups and leaders; and expanding collective or group roles in addressing the issues that affect their lives. Community engagement empowers social groups and social networks, builds upon local strengths and capacities, and improves local participation, ownership, adaptation and communication» (p. 6).

³¹ L'aspetto del miglioramento della coesione sociale è esaminato dal versante dei gruppi a rischio di esclusione sociale dal *Report* congiunto di WHO, IFRC, OCHA, *COVID-19: How to include marginalized and vulnerable people in risk communication and community engagement*, dell'aprile 2020 (su reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/COVID-19-RCCE-Guidance-Update-200422.pdf), in seno al quale si tenta una ricostruzione delle esigenze informative di taluni gruppi di individui vulnerabili e a rischio di marginalizzazione sociale. Il documento in questione mette in luce come il successo di un'azione di “community engagement” in termini di modelli di comunicazione è tanto più efficace quanto più sono prese in considerazione le suddette esigenze specifiche. Questo è il risultato atteso dallo “step 3” del processo di inclusione: «Tailor your strategy and activities to the group you want to include» (p. 5).

³² Sulla questione degli standard minimi di riferimento, la fonte principale di ricognizione utilizzata è il menzionato *Report* dell'UNICEF, *Minimum quality standards and indicators for community engagement*, cit., p. 11, in cui gli standard sono raggruppati in quattro aree funzionali: “community engagement (core)”, “supporting implementation”, “supporting coordination and integration” e “supporting resource mobilization”.

³³ A tal riguardo, la strategia si appropria di una considerazione già svolta in seno al *Joint Statement* WHO, UN, UNICEF, UNDP, UNESCO, UNAIDS, ITU, UN GLOBAL PULSE, IFRC, *Managing the COVID-19 infodemic: promoting healthy behaviours and mitigating the harm from misinformation and disinformation*, del settembre 2020 (su www.who.int/news/item/23-09-2020-managing-the-covid-19-infodemic-promoting-healthy-behaviours-and-

driven”, idonee a generare, analizzare e utilizzare evidenze circa i comportamenti, competenze e percezioni delle comunità locali³⁴. Un ulteriore ambito di azione riguarda quegli interventi tesi a valorizzare il ruolo della popolazione nello sviluppo di soluzioni locali alla gestione e al controllo di taluni aspetti dell'emergenza sanitaria³⁵. A corredo delle suddette azioni, la strategia prevede di migliorare il coordinamento tra gli attori coinvolti nella gestione degli interventi suddetti, nella prospettiva di favorirne l'armonizzazione e l'integrazione con le politiche sanitarie.

3. La lotta alla disinformazione nel quadro della cooperazione internazionale: il *Cross-Regional Statement on “Infodemic”*. – La questione del contrasto all'infodemia si è posta, più di recente, al centro dell'agenda della cooperazione internazionale. Nella convinzione che, durante un'emergenza epidemiologica, la diffusione di informazioni non corrette né adeguate possa rappresentare un pericolo di eguale portata rispetto alla stessa epidemia, centotrentadue tra Stati membri, Stati non membri osservatori e osservatori delle Nazioni Unite hanno adottato il *Cross-Regional Statement on “Infodemic” in the context of COVID-19*³⁶.

Nell'*incipit* dello *Statement* le parti hanno manifestato con estrema chiarezza la preoccupazione per le conseguenze negative derivanti da fenomeni massivi e su larga scala di disinformazione³⁷, considerata come «a toxic driver of secondary impacts of the pandemic», in grado di mettere a repentaglio l'attuazione delle politiche sanitarie e moltiplicare i rischi di diseguaglianze, tensioni sociali, violenza e violazioni dei diritti della persona umana³⁸.

mitigating-the-harm-from-misinformation-and-disinformation), secondo cui «without the appropriate trust and the correct information, diagnostic tests go unused, vaccination rates will be too low, and the virus will continue to thrive».

³⁴ In questa direzione, la strategia intende puntare su interventi di monitoraggio dei media e di c.d. “social listening”, nonché valorizzare i sistemi di raccolta e analisi dei feedback derivanti dalle comunità coinvolte. Sul punto, vengono valorizzate le conclusioni cui perviene il rapporto dell'IFRC GLOBAL PREPAREDNESS MONITORING BOARD (GPMB), *From words to action: Towards a community-centred approach to preparedness and response in health emergencies*, del settembre 2019 (su www.gpmb.org/annual-reports/overview/item/from-words-to-action-towards-a-community-centred-approach-to-preparedness-and-response-in-health-emergencies).

³⁵ Il contributo offerto dalle comunità locali alla gestione dell'emergenza epidemiologica è stato ampiamente analizzato da GILMORE ET AL., *Community engagement for COVID-19 prevention and control: A rapid evidence synthesis*, in *British Medical Journal of Global Health*, 2020, i quali fondano le proprie conclusioni in proposito sulle «important lessons regarding community engagement approaches from past epidemics that should guide COVID-19 response» (p. 9). Tra le epidemie già affrontate dall'umanità, gli autori hanno posto particolare attenzione a quella derivante dal virus Ebola, avallando, sul punto, le riflessioni contenute in BEDSON ET AL., *Community engagement in outbreak response: Lessons from the 2014-2016 Ebola outbreak in Sierra Leone*, in *British Medical Journal of Global Health*, 2020, i quali, dopo aver sottolineato che «communities are not passive recipients of health messages and services», hanno suggerito che esse “can – and must – be seen as critical agents and equal partners in an emergency response, as they are often best-placed to assess risk and identify mitigation steps in their contexts through collective action planning» (p. 8).

³⁶ *Cross-Regional Statement on “Infodemic” in the Context of COVID-19*, siglato il 6 dicembre 2020, reperibile su italyun.esteri.it/rappresentanza_onu/en/comunicazione/archivio-news/cross-regional-statement-on-info.html.

³⁷ Sul punto, le parti hanno avallato quanto pronunciato poco prima dal Segretario generale delle Nazioni Unite circa l'impatto della pandemia sull'aumento della disinformazione: «as COVID-19 spreads, a tsunami of misinformation, hate, scapegoating and scare-mongering has been unleashed».

³⁸ Le parti hanno sottolineato come la pandemia abbia creato le condizioni ideali per l'attuazione di campagne di disinformazione, fondate sulla creazione e veicolazione di contenuti fortemente ideologizzati, accompagnate dalla

Alla luce di tali considerazioni, le parti hanno stabilito di chiedere agli attori interessati di interrompere immediatamente la diffusione di informazioni non corrette o non fondate su solide evidenze scientifiche e di osservare integralmente le raccomandazioni delle Nazioni Unite adottate nel settore della lotta alla disinformazione³⁹ e quanto riportato nella *Guidance Note on Addressing and Countering COVID-19 related Hate Speech*⁴⁰. In particolare, merita richiamare le raccomandazioni contenute in tale documento, rivolte, da un lato ai propri dipartimenti, agenzie, fondi e programmi e, dall'altro, agli Stati membri. In ordine alle prime, la *Guidance Note*, dopo aver esortato a condannare ogni "hate speech" riconducibile al COVID-19, ha chiesto di operare una ricognizione e monitoraggio dei «trends on COVID-19-related hate speech, at national and global level to support effective responses»⁴¹. Inoltre, si raccomanda a tutti gli attori rilevanti – inclusi Stati membri, organizzazioni regionali, organizzazioni della società civile, mezzi di comunicazione e piattaforme di gestione dei social media – a sviluppare strategie volte a «identify, address and counter COVID-19 related hate speech at the national and global levels, in accordance with the United Nations Strategy and Plan of Action on Hate Speech»⁴². Sul secondo versante, essa esorta gli Stati membri a garantire un ampio accesso alle informazioni, quale aspetto essenziale per costruire la fiducia delle persone nei confronti delle misure nazionali di contenimento dei contagi. Allo scopo di prevenire, o quantomeno, limitare gli effetti negativi dell'infodemia, le Nazioni Unite raccomandano agli Stati membri di adottare modelli di comunicazione delle informazioni sanitarie funzionali a: a) preservare livelli accettabili di coesione sociale; b) favorire la resilienza delle comunità locali; c) assicurare un'informazione accurata, verificata e verificabile, accompagnata da «robust public messaging against COVID-19 related hate speech, disinformation, misinformation, and conspiracy theories»⁴³; d) garantire il supporto a sistemi di monitoraggio delle informazioni che siano indipendenti, trasparenti e accessibili.

Le Nazioni Unite si sono mostrate piuttosto attente a costruire la fiducia della popolazione rispetto alla comunicazione istituzionale, chiedendo agli Stati di rendere tale comunicazione accessibile, accurata, verificabile, corredata da solide evidenze scientifiche e trasparente. Essa dovrebbe, inoltre, evitare di diffondere messaggi che attribuiscono la responsabilità di certi sviluppi della pandemia a determinati gruppi o categorie di persone, nell'ottica di evitare fenomeni di stigmatizzazione sociale⁴⁴.

diffusione di *fake news* e messaggi di "indottrinamento" della popolazione, con lo scopo di fomentarne la violenza e la segregazione.

³⁹ Si veda, al riguardo, la dichiarazione del Segretario generale rilasciata il 4 maggio 2020, il quale ha esortato «to build on these efforts which are helping to prevent the spread of dangerous rumours and fake cures».

⁴⁰ UN, *Guidance Note on Addressing and Countering COVID-19 related Hate Speech*, dell'11 maggio 2021, su www.un.org/en/genocideprevention/documents/Guidance%20on%20COVID-19%20related%20Hate%20Speech.pdf.

⁴¹ *Ivi*, p. 3.

⁴² *Ibidem*.

⁴³ *Ivi*, p. 5.

⁴⁴ A tal proposito, OMS, IFRC e UNESCO hanno adottato la Guida *Social Stigma associated with COVID-19* (su cdn.who.int/media/docs/default-source/epi-win/stigma/covid19-stigma-guide.pdf?sfvrsn=48f6ac1_2&download=true), contenente una serie di raccomandazioni tese a prevenire e affrontare fenomeni di stigmatizzazione sociale nelle e per effetto delle comunicazioni relative all'emergenza epidemiologica. Nella Guida si riconosce che «misconceptions, rumours and misinformation are contributing to stigma and

Sulla scia delle suddette raccomandazioni, le parti dello *Statement* hanno convenuto sull'urgenza di promuovere e assicurare l'accesso a informazioni in materia sanitaria che abbiano caratteristiche precise. Al fine di prevenire e contrastare fenomeni infodemici, esse devono risultare affidabili, "fact and science-based", multilingue, chiare nel linguaggio comunicativo e modulate in ragione dei destinatari.

Le parti hanno posto enfasi sugli elementi chiave dei modelli comunicativi in questione. Anzitutto, essi devono essere sostenibili e inclusivi, fondati su processi di dialogo costante e partecipazione di tutti gli attori coinvolti e delle comunità interessate, tanto durante l'elaborazione dei messaggi informativi quanto in fase di attuazione delle risposte alle emergenze sanitarie specifiche. Sul punto, gli autori dello *Statement* si sono, dunque, posti in perfetta coerenza con il contenuto di base delle raccomandazioni formulate dall'OMS. I modelli devono, altresì, garantire un elevato livello di trasparenza, assicurata solo in quanto gli Stati promuovano e supportino mezzi di comunicazione di tipo libero, indipendente e responsabile e prevedano misure nazionali di protezione del pluralismo nell'informazione⁴⁵.

Le parti hanno, infine, convenuto sull'urgenza di migliorare gli strumenti della cooperazione internazionale nei settori della comunicazione, media e informazione, ponendo particolare enfasi sull'aspetto della solidarietà tra gli Stati nell'elaborare e attuare misure di gestione della pandemia aventi un'incidenza (diretta o indiretta) sui settori suddetti.

Lo *Statement* ha rappresentato l'occasione per affermare il supporto incondizionato ad altre specifiche iniziative delle Nazioni Unite in materia: la *Communications Response Initiative*⁴⁶ e la campagna *Verified*⁴⁷. Con la prima, s'intende suggerire agli Stati membri di adottare misure che vadano nella direzione di incentivare, da un lato, la diffusione di dati "fact and science based" e, dall'altro, il contrasto alla crescente disinformazione, considerata come «a poison that is putting even more lives at risk». La campagna *Verified* è stata lanciata nel tentativo di favorire la circolazione digitale di informazioni e lo

discrimination which hamper response efforts» (p. 5). A fronte di tale pericolo, si esorta *in primis* gli Stati membri a promuovere e sostenere modelli comunicativi che garantiscano l'imparzialità delle informazioni e non incentivino il ricorso a contenuti e modalità informative che fomentano concezioni ideologizzate e la stigmatizzazione di certi individui, categorie o gruppi sociali.

⁴⁵ La trasparenza dei modelli comunicativi e delle informazioni veicolate è alla base dell'azione di rafforzamento dell'*accountability* della comunicazione sanitaria istituzionale e di costruzione della fiducia da parte delle comunità interessate, aspetto questo «which is essential to achieving adequate support for and compliance by the general public with collective efforts to curb the spread of the virus» (p. 3 dello *Statement*). Sul punto, lo *Statement* sembra essere precursore della *Call to action* lanciata dal Segretario generale delle Nazioni Unite durante il 10° *Open Government Partnership Global Summit*, tenutosi a Seoul nel dicembre 2021, con la quale, dopo aver rilevato che, a causa della pandemia, «transparency, meaningful participation and accountability are being eroded» e che, anche in ragione di ciò, «trust in institutions is at historic lows», si propone «a series of measures to rebuild trust and social cohesion through a renewed social contract, anchored in human rights». Tali misure dovrebbero prevedere un elevato livello di coinvolgimento delle parti interessate, con l'obiettivo di «promote transparency, empower citizens, fight corruption and harness technologies to strengthen good governance». Azioni siffatte contribuirebbero, inoltre, al raggiungimento dei *Sustainable Development Goals*, i quali registrano un preoccupante rallentamento per effetto delle misure adottate per il contenimento dei contagi.

⁴⁶ UNITED NATIONS, *Communications Response Initiative*, dell'aprile 2020, su www.un.org/en/un-coronavirus-communications-team/five-ways-united-nations-fighting-%E2%80%98infodemic%E2%80%99-misinformation.

⁴⁷ L'indirizzo *web* del sito ufficiale dell'iniziativa è www.shareverified.com.

scambio di buone pratiche in tema di COVID-19 verificate e/o verificabili, «that helps protect people, communities and forges connections across the planet».

4. Note conclusive. – Le brevi riflessioni qui proposte consentono di visualizzare uno scenario prodotto dal COVID-19 che si caratterizza per una doppia epidemia: una di tipo medico-clinico e l'altra legata alla sovrabbondante circolazione di informazioni sanitarie. Entrambe richiedono azioni nazionali e internazionali in grado di bilanciare e contemperare i due principali interessi in gioco, la tutela della salute pubblica e l'accesso alle informazioni.

Il forte interesse mostrato, sin dall'inizio dell'emergenza epidemiologica, dall'OMS e da altre organizzazioni internazionali settoriali è sintomatico dell'esigenza, sempre più nitida e condivisa, di un'azione comune tra gli Stati, i quali si trovano di fronte a un quadro di raccomandazioni molto nutrito, per alcuni versi complesso e, senz'altro, sfidante, ma hanno a loro vantaggio anche un ricco bagaglio di competenze ed esperienze maturate nell'ambito degli organi tecnici di quelle organizzazioni internazionali.

I risultati delle analisi che hanno suffragato le soluzioni elaborate da queste ultime mettono in luce gli aspetti cruciali dell'azione comune per contrastare l'infodemia: promuovere un'informazione attendibile, accurata e verificabile; favorire processi partecipativi nell'elaborazione e divulgazione dei contenuti informativi, nell'ottica di includere le comunità locali interessate; prediligere strumenti idonei a garantire un elevato livello di trasparenza, allo scopo di aumentare il grado fiducia nella popolazione.

A un'azione imperniata su tali aspetti il Segretario generale delle Nazioni Unite affida il compito di costruire «a healthier, more equitable, just and resilient world».

Marzo 2022



Réflexions sur le concept de « travail décent » contenu dans le Programme 2030

Pierluca Baldassarre Pasqualicchio

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

1. Introduction – Au cours des vingt dernières années, l'émergence d'une économie mondiale a posé de nouveaux défis au mandat de l'OIT. Les politiques de libéralisation économique ont modifié les relations entre l'État, le Travail et le Capital. La performance économique est davantage influencée par les forces du marché et les grands groupes financiers que par la médiation entre acteurs sociaux. En outre, les marchés internationaux des capitaux se sont éloignés de l'alignement sur les marchés du travail nationaux, créant des risques et des avantages asymétriques pour le capital et le travail.

Par ailleurs, l'insécurité, l'exclusion sociale et le chômage sont devenus des questions prioritaires dans tous les pays du monde et la dimension sociale de la mondialisation est une question cruciale dans le débat international. Même d'un point de vue strictement économique, il est de plus en plus évident que les marchés ne fonctionnent pas isolément du contexte politique et social dans lequel ils opèrent. Les incitations à l'investissement dépendent non seulement de la stabilité économique, mais aussi de la stabilité sociale; et des facteurs tels que le respect des droits de l'homme, la protection sociale, l'amélioration des conditions de travail, la promotion de l'égalité des chances, la participation des travailleurs aux processus décisionnels et le dialogue social sont des ingrédients importants pour une croissance économique stable. Autrement dit, le « *travail décent* » peut être non seulement le pilier d'une société démocratique, mais aussi un facteur productif.

L'objectif numéro 8 du Programme de développement durable à l'horizon 2030 comprend des buts et sous-objectifs liés à la croissance économique, à l'augmentation de la productivité et à la création d'emplois décents. Le travail forcé doit être combattu et les phénomènes de l'esclavage moderne et de la traite des êtres humains doivent être éradiqués d'ici 2030. En outre, une croissance économique durable ne peut être réalisée au détriment de l'environnement. L'objectif 8 exige donc l'amélioration de l'efficacité des ressources dans la consommation et la production au niveau mondial et poursuit l'objectif de croissance économique résultant de la dégradation de l'environnement.

Cette contribution vise, en analysant rapidement la notion de *travail décent*, à attirer l'attention sur le contenu de l'Agenda 2030. Cette dernière place, en effet, *le travail décent* pour tous les travailleurs au centre des politiques de développement et de croissance durable et inclusive. Le travail décent tel qu'il est défini dans l'objectif n. 8 n'est donc plus un simple objectif, mais un moyen d'atteindre les autres objectifs spécifiques du nouveau programme international de développement durable.

2. Les origines du concept de *travail décent* - La notion de «travail décent»¹ provient du contexte des normes internationales du travail promues par l'Organisation internationale du Travail (OIT). Il repose sur l'idée que le travail est une source de «dignité personnelle, de stabilité familiale, de paix dans la communauté, de démocratie et de croissance économique»².

Le travail décent est un concept universel qui s'applique à toute catégorie de travailleurs et souligne le rôle clé de l'emploi, avec sa dimension quantitative et qualitative, dans la détermination des conditions d'existence des individus et dans la lutte contre la pauvreté et les inégalités³.

En 2008, le concept de *travail décent* a été formellement institutionnalisé avec l'adoption de la Déclaration de l'OIT sur la justice sociale pour une mondialisation juste. Ce document solennel constitue l'acte d'évolution le plus important de l'OIT depuis la Déclaration de Philadelphie et représente un point de référence fondamental pour la promotion d'une mondialisation juste fondée sur le travail décent.

La réalisation universelle du travail décent passe par la poursuite de quatre piliers stratégiques, auxquels s'ajoute l'objectif transversal de l'égalité des sexes : 1. le libre choix d'un emploi ou d'une activité productive à entreprendre; 2. la promotion des droits des travailleurs; 3. une protection sociale adéquate; 4. un dialogue social constructif.

Ce sont des questions qui ont toujours été au cœur du travail de l'OIT, mais grâce au travail décent, il a été possible de les enfermer dans un seul conteneur conceptuel et dans une stratégie d'action capable de mettre en évidence comment ces objectifs sont interdépendants et interdépendants.

Afin de protéger les travailleurs, reconnus comme particulièrement vulnérables, l'OIT a encouragé la création d'un programme entièrement consacré à la promotion et à la diffusion de conditions de travail décentes. *L'Agenda pour le travail décent* a été annoncé pour la première fois dans le cadre du Rapport annuel de l'OIT en 1999, alors que ce n'est qu'en 2008 qu'il a été officiellement adopté en tant que partie intégrante de la Déclaration de l'OIT *sur la justice sociale pour une mondialisation équitable*. En effet, face aux nouveaux défis que la mondialisation implique également en termes de travail, la nécessité de planifier une réponse rapide et adéquate est devenue nécessaire, d'une part au vu des principes énoncés dans la Déclaration de 2008, qui exprime la nouvelle vision de l'OIT sur son mandat à l'ère de la mondialisation. D'autre part, ce besoin s'est manifesté par l'adoption des *Objectifs de développement durable* par l'Assemblée générale des Nations Unies le 21 octobre 2015 avec la résolution n. 70/1.

L'Agenda pour le travail décent, tel qu'il sera approfondi ultérieurement, a en fait intégré l'objectif n. 8 du Programme 2030 «Promouvoir une croissance économique

¹ Le concept de *travail décent* a ses origines en 1999 lorsque le Président de l'OIT Juan Somavia, a présenté le rapport à la Conférence internationale du Travail *Décent Travail* à l'intérieur duquel il a déclaré pour la première fois: «Aujourd'hui, l'objectif premier de l'OIT est de veiller à ce que tous les hommes et toutes les femmes aient accès à un travail productif, dans des conditions de liberté, d'égalité, de sécurité et de dignité humaine».

² D. BERTINO, *L'Organisation internationale du Travail et la promotion du travail décent* à l'occasion du séminaire «Justice sociale et travail décent. Sécurité, santé et responsabilité», Bari, 2014.

³ https://www.ilo.org/rome/approfondimenti/WCMS_166085/lang..it/index.htm

soutenue, inclusive et durable, le plein emploi productif et un travail décent pour tous» et en particulier l'objectif 8.3 visant à promouvoir des *politiques axées sur le développement* pour la création de conditions de travail décentes.

L'action commune de l'Assemblée générale et de l'OIT, née de la prise de conscience d'un vide réglementaire concernant des conditions de travail décentes, s'inscrit également dans le contexte plus général de la protection des travailleurs déjà prévue par le Pacte des droits économiques, sociaux et culturels de 1966 aux articles 6 et 7.

3. L'agenda du travail décent de l'OIT - Si, dans un premier temps, l'OIT s'est attachée à l'identification de règles minimales de protection humanitaire et sociale, par la suite, le champ d'intervention a été orienté vers le soutien au développement économique et social⁴.

La perspective, actuellement, est précisément celle qui est exprimée dans le c.d. *Programme de développement durable à l'horizon 2030*; il s'agit d'un programme d'action pour les personnes, la planète et la prospérité, signé en septembre 2015 par les gouvernements des 193 pays membres de l'ONU et intégrant 17 objectifs de développement durable dans un vaste programme d'action, composé de 169 «cibles», que les pays membres se sont engagés à atteindre en: en fait, 2030. L'objectif 8 du Programme 2030 concerne le travail décent, considéré comme un outil pour parvenir au développement durable et vise à «promouvoir une croissance économique soutenue, partagée et durable, le plein emploi productif et un travail décent pour tous». C'est le domaine de fonctionnement direct de l'OIT, dont l'engagement en faveur du «travail décent» confirme le besoin ressenti d'aller «au-delà de la discipline de la relation étroite d'obligation entre le travailleur et l'employeur, pour s'étendre aux aspects les plus divers qui affectent la dynamique des relations sociales»⁵.

Le rôle de l'OIT est d'une importance fondamentale dans la manifestation de la portée universelle des valeurs sociales; un essai récent a rapporté que «c'est précisément au niveau des valeurs, la seule capable de promouvoir l'intégration sociale dans le travail et par le travail, que nous devons d'abord ramener le «mandat» de l'OIT et son activité réglementaire incessante»⁶. Le principe de base sur lequel repose le système de valeurs et de règles préconisé par l'OIT est contenu, comme on le sait, dans la Déclaration de Philadelphie de 1944, qui reconnaît que «le travail n'est pas une marchandise». Ce principe, transposé, en substance, dans les Constitutions des États-nations, exprime, en termes solennels, «l'idée juridique»⁷ selon laquelle le travail n'est pas un produit inanimé,

⁴ Pour plus d'informations sur le sujet, voir P. ICHINO, *Leçons de droit du travail. Une approche axée sur le travail loi et économie*, Milan, 2004, p. 122 ss.

⁵ R. ADAM, *OIL, (Organizzazione internazionale del lavoro)*, dans *Digesto delle discipline pubblicistiche* (Utet), Turin, 1993, vol. VIII, p. 97 ss.; L. Nogler, *Sources internationales, en droit du travail*, Commentaire dir. par F. Carinci, vol. I, *Les sources. Le droit syndical*, II éd., Turin, 2007, p. 26.

⁶ A. PERULLI, *L'OIT et l'esprit de Philadelphie aujourd'hui: cent ans de solitude?*, in *Diritto del Lavoro dei mercati*, 2019, I, p. 6.

⁷ U. ROMAGNOLI, *Le travail n'est pas une marchandise, mais le marché est une réalité*, in *Diritto del Lavoro dei mercati*, 2019, I, p. 21. Voir enfin sur ce point G. DE SIMONE, *La dignité du travail entre loi et contrat*, Rapport sur l'A.I.D.La.S.S. d'Udine, 13-14 juin 2019.

qui peut être négocié pour obtenir le maximum de profit au prix le plus bas. Le travail fait partie de la vie quotidienne des gens et est crucial dans la perspective de la dignité de la personne, de son bien-être et de son développement en tant qu'être humain⁸.

Le paradigme enfermé dans la négation du caractère marchand du travail exprime la dissidence envers le modèle proposé par la théorie concurrentielle du marché du travail liée à l'offre et à la demande; cette hypothèse a eu et continue d'avoir une implication normative fondamentale, selon laquelle la société a «l'obligation morale et légitime de recourir à des lois et à des institutions pour modifier les conditions d'emploi considérées comme inhumaines, antisociales ou en violation des droits fondamentaux de l'homme»⁹. Les normes internationales du travail ont pour fonction de veiller à ce que le développement économique reste axé sur l'amélioration de la vie et de la dignité des personnes, et c'est toujours en ce sens que le concept de «travail décent» reprend les aspirations des personnes en matière de travail. On observe également l'importance stratégique du choix, fait par le Conseil d'administration de l'OIT en 1998 et fusionné dans la Déclaration relative aux principes et droits fondamentaux au travail, d'identifier huit conventions «fondamentales» couvrant des sujets considérés comme des principes et des droits fondamentaux au travail.

Les principes fondamentaux du travail (soi-disant *core labour standards*) concernent la liberté syndicale et la reconnaissance effective du droit à la négociation collective; l'élimination de toute forme de travail forcé ou obligatoire; l'abolition effective du travail des enfants et l'élimination de la discrimination en matière d'emploi et de profession. Ces objectifs de justice sociale sont contenus dans les huit Conventions fondamentales sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical (n° 87 de 1948), sur le droit d'organisation et de négociation collective (n° 98 de 1949), sur le travail forcé (n° 29 de 1930 avec le Protocole relatif, de 2014), sur l'abolition du travail forcé (n° 105 de 1957), sur l'âge minimum du travail (n° 138 de 1973), sur les pires formes de travail des enfants (n° 182 de 1999), sur l'égalité des salaires (n° 100 de 1951), sur la discrimination (n° 111 de 1958). La Déclaration de 1998 exprime l'engagement des pays membres à respecter et à mettre en œuvre les huit principes et droits fondamentaux susmentionnés en tant que droits sociaux fondamentaux reconnus comme impératifs indépendamment de la ratification des Conventions correspondantes.

Un aspect à ne pas oublier des soi-disant «normes fondamentales du travail» est pertinent pour l'utilisation de celles-ci dans les traités commerciaux internationaux, par la promotion de clauses sociales ou par les codes de conduite des multinationales et la responsabilité sociale des entreprises. La relation entre les «normes fondamentales du travail», le travail décent et la responsabilité c.d. «social» de l'entreprise est stratégique et concerne le problème de la conciliation du comportement «socialement responsable» attendu par les acteurs privés mondiaux et les efforts législatifs de l'État pour mettre en œuvre les normes de l'OIT.

⁸ Voir G. DE SIMONE, *La dignité*, cit.

⁹ Donc, B.E. KAUFMAN, *Le principe essentiel et le théorème fondamental des relations industrielles*, dans *Diritto del lavoro e delle relazioni industriali*, 2006, p. 1122.

4. Conclusions - On espère, à la lumière de ce qui a été dit jusqu'à présent, que les objectifs liés au travail décent seront atteints d'ici 2030. Cependant, une action conjointe de tous les États sera nécessaire pour sauvegarder les droits fondamentaux des travailleurs.

Malheureusement, peu de choses ont changé à ce jour: plus de 60 % de la population active mondiale est employée dans l'économie informelle selon l'Organisation internationale du travail (OIT). La plupart des travailleurs sont privés de protection sociale et de droits du travail. Une telle condition peut nuire à l'économie et à la productivité des travailleurs, car les entreprises veulent être de plus en plus compétitives dans une économie mondialisée. Ce phénomène peut également représenter un véritable déficit des finances publiques, encore difficile à mesurer.

En conséquence et malgré des évolutions positives indéniables, plus de la moitié de la population mondiale ne profite d'aucune des différentes prestations sociales, soit quatre milliards de personnes, selon l'OIT¹⁰.

En outre, environ 168 millions d'enfants dans le monde sont privés de leur enfance parce qu'ils sont impliqués dans le travail. Pire encore, 115 millions d'entre eux exercent des activités dangereuses selon l'Unicef, violant ainsi l'une des conventions les plus importantes de notre système international¹¹.

Marzo 2022

¹⁰ Selon le Rapport mondial sur la protection sociale http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/--dcomm/---publ/documents/publication/wcms_605074.pdf, 2017

¹¹ La référence ici est à la Convention relative aux droits de l'enfant, 20 Novembre 1989, que dans la première partie de l'article 32 établit: «Les États parties reconnaissent le droit de l'enfant d'être protégé contre l'exploitation économique et de n'être astreint à aucun travail comportant des risques ou susceptible de compromettre son éducation ou de nuire à sa santé ou à son développement physique, mental, spirituel, moral ou social».

Sud Sudan: cronache e prospettive del Paese più giovane d’Africa

Francesco Spera

*Dottorando in Diritto dell’Unione Europea e Internazionale,
37° ciclo del dottorato in “Diritti e sostenibilità”, Unisalento*

1. Premessa – «Eventi naturali eccezionali, insicurezza e Covid-19 continuano a incidere sulla situazione umanitaria in Sud Sudan. Da maggio 2021, circa 835.000 persone sono state colpite da inondazioni senza precedenti, a dimostrazione della crescente vulnerabilità del Sud Sudan ai cambiamenti climatici. Le prime analisi per il 2022 indicano che i bisogni umanitari complessivi continuano a crescere. Tuttavia la propensione dei donatori internazionali a fornire finanziamenti aggiuntivi è invertita»¹.

Con queste parole, Mr Guang Cong, vice-Rappresentante speciale (Politico) della Missione ONU in Sud Sudan, riassume la situazione del Paese più giovane dell’Africa il 25 gennaio 2022 presso le istituzioni dell’Unione africana.

Il Sud Sudan è diventato uno Stato indipendente nel 2011 distaccandosi dal Sudan. Tuttavia, tra il 2013 e il 2018, il Paese è stato afflitto da una guerra etnica tra i sostenitori del Presidente Salva Kiir (etnia Dinka) e quelli del vice-Presidente Riek Machar (etnia Nuer), con gravi atrocità commesse sulla popolazione civile e manifeste violazioni di numerosi principi alla base del diritto umanitario internazionale e dei diritti umani. Nel 2018, grazie anche alla mediazione della missione ONU in Sud Sudan, le parti più rappresentative della società sud-sudanese coinvolte nel conflitto hanno raggiunto una tregua firmando un importante Accordo che costituisce la base giuridica per la costruzione del nuovo Stato. Tuttavia, esso non ha coinvolto tutti i gruppi del conflitto interetnico, i quali hanno continuato le attività armate estendendo il conflitto e la violenza ad ampie parti del Paese. Di conseguenza, negli ultimi tre anni, il protrarsi della situazione di instabilità ha portato a un aggravamento delle condizioni della popolazione e a un arretramento delle istituzioni statali.

Con la risoluzione 2577 (2021), il Consiglio di sicurezza – «[r]ibadendo il suo allarme e la sua profonda preoccupazione per la crisi politica, di sicurezza, economica e umanitaria in Sud Sudan, prendendo atto dell’impatto della pandemia di Covid-19, e sottolineando che non può esserci una soluzione militare alla situazione in Sud Sudan» – ha deciso di prorogare per un anno, fino a maggio 2022, l’embargo sulle armi imposto dal 2018 al Sud Sudan, con una clausola che ne prevede la sua revisione a metà aprile 2022².

¹ Briefing To The African Union Peace And Security Council Deputy Special Representative (Political) Unmiss - Mr. Guang Cong 25 January 2022 (As Delivered), 25th January 2022(As Delivered), 25th January 2022 available at: [Briefing to the African Union Peace and Security Council Deputy Special Representative \(Political\) UNMISS - Mr. Guang Cong 25 January 2022 \(as delivered\) | UNMISS \(unmissions.org\)](#).

² Catherine MAIA, Shashaank BAHADUR NAGAR, *South Sudan: a precarious peace process and an eclipsed hybrid court*, 5 Janvier 2022, available at: [MULTIPOL - Réseau d’analyse et d’information sur l’actualité internationale: NOTE : South Sudan: a precarious peace process and an eclipsed hybrid court \(reseau-multipol.blogspot.com\)](#).

Si stima che dal 2013, quasi 400.000 persone abbiano perso la vita a causa della guerra civile che ha prodotto 2.27 milioni di rifugiati e richiedenti asilo³. Il Sud Sudan continua ad attraversare importanti sfide sul piano istituzionale, interetnico e umanitario, e come ha sottolineato la Commissione delle Nazioni Unite sui diritti umani in Sud Sudan (CHRSS) in occasione del decimo anniversario dell'indipendenza del Paese, «[per] i civili comuni, gran parte dell'ultimo decennio è stato caratterizzato da conflitti brutalmente violenti e continue violazioni dei diritti umani»⁴.

In virtù di quanto detto, l'articolo analizzerà il Sud Sudan partendo dall'Accordo del 2018 e dagli obblighi assunti dal Paese centroafricano. Attraverso i rapporti della Missione delle Nazioni Unite e delle varie organizzazioni internazionali presenti nel Paese, si potranno quindi tracciare i successi e i fallimenti dello Stato africano nell'implementazioni dei propri obblighi dal 2018 ad oggi. Inoltre, si metterà in evidenza il contributo che la UNMISS ha dato in termini di *state-building* e l'opportunità del rinnovo del proprio mandato che verrà deciso nel marzo/aprile 2022.

2. Accordo di pace del 2018 – Il *Revitalised Agreement on the Resolution of the Conflict in the Republic of South Sudan* (R-ARCSS), d'ora in poi "Accordo", firmato il 12 settembre 2018 ad Addis Ababa, in Etiopia, riveste un ruolo fondamentale per comprendere la situazione politico-economico e sociale del Paese⁵. Nel preambolo si ribadisce che le parti firmatarie devono rispettare i principi derivanti dalla Costituzione adottata nel 2011, anno dell'indipendenza, «al fine di creare le basi di una società unita, pacifica e prospera basata sui principi della giustizia, eguaglianza, rispetto dei diritti umani e dello stato di diritto»⁶.

La formazione di un Governo di unità nazionale di transizione costituito, *de jure*, in conformità con l'art. 1.3.1 dell'Accordo, da tutte le parti coinvolte nella precedente guerra civile è il primo degli obblighi che prescrive l'Accordo. I precetti dello stesso potrebbero costituire un perno fondamentale e un pilastro giuridico per costruire un futuro stabile e unitario per il Sud Sudan, ponendo fine alla guerra civile iniziata nel 2013.

Come si avrà modo di analizzare, a più di 3 anni dalla formazione del governo di unità nazionale, nonostante i lenti progressi nell'attuazione delle riforme previste, sono ancora molte le riforme politico-istituzionali rimaste incompiute.

³ Global Conflict Tracker, Civil War in South Sudan, available at: [Civil War in South Sudan | Global Conflict Tracker \(cfr.org\)](#).

⁴ OHCHR, "Ten years after gaining independence, civilians in South Sudan still longing for sustainable peace, national cohesion, and accountability – UN experts note," 9 July 2021, available at: [OHCHR | Ten years after gaining independence, civilians in South Sudan still longing for sustainable peace, national cohesion, and accountability – UN experts note](#), and Unicef, South Sudan, Highlights, 2022, available at: [2022-HAC-South-Sudan.pdf \(unicef.org\)](#).

⁵ Revitalized Agreement on The Resolution of the Conflict in South Sudan, 12 September 2018, available at: [IGAD - Signed Revitalized Agreement on the Resolution of the Conflict in South Sudan](#).

⁶ Revitalized Agreement on The Resolution of the Conflict in South Sudan, 12 September 2018, p. 1, available at: [IGAD - Signed Revitalized Agreement on the Resolution of the Conflict in South Sudan](#).

2.1. Quadro istituzionale – L’art. 1.1. del capitolo 1 dell’Accordo pone la formazione di un governo di unità nazionale in Sud Sudan al centro dell’intero quadro istituzionale, base del rilancio di uno stato funzionale ed efficiente. La sua costituzione ha quindi rappresentato un significativo passo in avanti⁷ in considerazione del mandato specifico nel ristabilire il rispetto delle convenzioni internazionali e nella creazione dell’apparto amministrativo e istituzionale del Paese in base all’art. 1.2.2⁸.

Soprattutto nell’ultimo anno, i leader di governo hanno sicuramente posto in essere una serie di riforme importanti⁹. Nel maggio 2021, sono stati nominati i membri dell’Assemblea legislativa nazionale di transizione da parte del Presidente Salva Kiir come previsto dall’art. 1.14. dell’Accordo¹⁰. Un precedente storico, nella storia del continente africano, è stata la nomina della prima donna a Presidente dell’Assemblea legislativa, così come la nomina di donne in altre posizioni chiave¹¹. A questo è seguita l’adozione del disegno di legge di emendamento costituzionale che apre la strada all’incorporazione dell’Accordo nella Costituzione¹². Secondo il Rappresentante speciale del Segretario generale per il Sud Sudan e a capo della missione ONU per il Sud Sudan, Nicholas Haysom, questi successi dovrebbero dare un nuovo impulso per la creazione di tutti gli organi legislativi e di un progetto di riforme istituzionali stabilito dall’Accordo¹³.

Nonostante ciò, si è ancora lontani dal raggiungimento di alcuni obiettivi di inclusione sociale e parità, come ad esempio la quota del 35% per le donne prevista dall’art. 1.4 sui principi generali da applicare alle istituzioni statali in transizione¹⁴. Altri problemi ancora rimangono irrisolti.

Il capitolo 6 dell’Accordo prevede lo sviluppo di una Costituzione permanente e definitiva, su cui si baserà il futuro sistema politico. Il progetto di costituzione è stato redatto, ma il procedimento consultivo richiede una tempistica molto lunga in attesa di un cronoprogramma pubblico e dettagliato delle varie fasi e dei relativi passaggi all’Assemblea costituente. Inoltre, in vista delle elezioni previste per la fine del febbraio 2023¹⁵, il Governo non ha ancora adottato una legge elettorale adeguata e nessuna mappatura dei collegi elettorali in base alle disposizioni dell’Accordo è stata fatta. Ciò è stato

⁷ Revitalized Agreement on The Resolution of the Conflict in South Sudan, 12 settembre 2018, p. 2, available at: [IGAD - Signed Revitalized Agreement on the Resolution of the Conflict in South Sudan](#).

⁸ Consiglio dei diritti umani, 46^a sessione, 22 febbraio-24 marzo 2021, risoluzione del 24 marzo 2021, Situation of human rights in South Sudan, p. 2, available at: [A/HRC/RES/46/23 - E - A/HRC/RES/46/23 -Desktop \(undocs.org\)](#).

⁹ United Nations, UN News, ‘Overzealous’ security services undermining South Sudan peace: rights experts, 20 ottobre 2021, available at: [‘Overzealous’ security services undermining South Sudan peace: rights experts || UN News](#).

¹⁰ Art. 1.2 dell’Accordo, cit., e Consiglio dei diritti umani, risoluzione del 24 marzo 2021, cit.

¹¹ United Nations, Security Council, S/2021/784, 9 settembre 2021, *Situation in South Sudan Report of the Secretary-General*, p. 18/18, available at: [S/2021/784 - E - S/2021/784 -Desktop \(undocs.org\)](#).

¹² Briefing To the African Union Peace and Security Council Deputy Special Representative (Political) Unmiss - Mr. Guang Cong 25 January 2022, cit.

¹³ United Nations, UN News, Global perspective Human stories, 15 September 2021, Peace and Security, New South Sudan Parliament can ‘infuse urgency’ into peace process, available at: [New South Sudan Parliament can ‘infuse urgency’ into peace process || UN News](#).

¹⁴ United Nations, Security Council, S/2021/784, 9 September 2021, *Situation in South Sudan Report of the Secretary-General*, p. 18/18, available at: [S/2021/784 - E - S/2021/784 -Desktop \(undocs.org\)](#).

¹⁵ OHCHR, UN Human Rights Experts warn of increased political violence and polarisation in South Sudan, at conclusion of visit to the country, 11 February 2022, available at: [OHCHR | UN Human Rights Experts warn of increased political violence and polarisation in South Sudan, at conclusion of visit to the country](#).

aggravato anche da lacune della Costituzione di transizione e dalla mancanza di chiarezza su come si intersecano la sequenza delle elezioni e l'elaborazione del nuovo disegno di legge costituzionale.

Il problema è anche l'assenza di consenso politico per implementare le riforme elettorali nel Governo e nell'Assemblea. Si avverte, infatti, che senza un'adeguata preparazione tecnica e politica, le elezioni nel 2023 potrebbero rappresentare una catastrofe invece che un punto di svolta¹⁶. A ciò si aggiunge che l'Assemblea di transizione rimane essenzialmente non operativa, non avendo ancora formato le commissioni importanti e approvato una legislazione quadro per la nuova Costituzione.

L'*impasse* è dovuta a fattori interni ed esterni. Un gruppo di capi militari all'interno di uno dei partiti che sostengono il Governo ha cercato di deporre il proprio *leader* ad agosto 2021, fallendo, ma formando la propria fazione e minando il suo potere. Il colpo di Stato militare del 25 ottobre del 2021 nel vicino Sudan ha fatto deragliare i colloqui tra questa nuova fazione e il partito del Presidente Kiir, ospitato dal Governo di Khartoum. Infine, l'Etiopia che insieme al Sudan svolge un ruolo chiave all'interno del gruppo regionale che funge da garante dell'Accordo del 2018, ha affrontato un sanguinoso conflitto etnico.

In questo contesto, le autorità statali hanno impedito lo svolgimento di proteste pacifiche a livello nazionale contro la leadership del Paese e arrestato figure religiose, rappresentanti della società civile e membri della Coalizione popolare per l'azione civile (PCCA) nell'agosto 2021¹⁷: «le restrizioni [...] allo spazio civico e ai diritti delle persone di esprimere le proprie opinioni e opinioni» e «incoraggiare fortemente[d] il governo ad aprire lo spazio civico e ad astenersi dal limitare [diritti e libertà fondamentali]»,¹⁸ ha lamentato l'Alto Commissario.

2.2 Forze di sicurezza – La mancanza di progressi nelle riforme del settore della polizia e delle forze di sicurezza interna delineate nell'Accordo ha portato a una situazione precaria. È stato documentato che molte delle persone che ora sorvegliano i campi dove sono dislocati i profughi e gli sfollati sono le stesse che li hanno costretti a cercare rifugio in quei luoghi¹⁹.

Nonostante gli obblighi assunti dalle parti nel capitolo 2 dell'Accordo, l'insicurezza e la violenza sono pertanto cresciuti negli ultimi anni. Preoccupante è soprattutto il ruolo dell'Agenzia di sicurezza nazionale, accusata di violenza e di un generale mancato

¹⁶ United Nations, UN News, Global perspective Human stories, 15 September 2021, Peace and Security, New South Sudan Parliament can 'infuse urgency' into peace process, available at: [New South Sudan Parliament can 'infuse urgency' into peace process | UN News](#).

¹⁷ Africa News, "Crackdown as South Sudan braces for anti-government rallies," 30 August 2021, <https://www.africanews.com/2021/08/30/crackdown-as-south-sudan-braces-for-anti-government-rallies/>.

¹⁸ OHCHR, "Statement by United Nations High Commissioner for Human Rights, Michelle Bachelet," 6 October 2021, <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=27612&LangID=E>.

¹⁹ Refugees International, Issue Brief, Report, Do Not Forget: Aiding and Protecting Civilians in South Sudan, 13 January 2022, available at: [Do Not Forget: Aiding and Protecting Civilians in South Sudan — Refugees International](#).

rispetto dello stato di diritto. Secondo l'*Armed Conflict Location & Event Data Project* (ACLED)²⁰, tra gennaio 2020 e agosto 2021 si sono verificati 694 incidenti di violenza a danno di civili in Sud Sudan. Le forze statali sono state anche coinvolte in stupri commessi durante scontri armati con insorti e campagne di contro-insurrezione, oltre che attività non autorizzate, come il saccheggio²¹.

La maggior parte dei rapporti delle organizzazioni internazionali hanno documentato che le forze di polizia prendono di mira deliberatamente la popolazione locale. Numerosi *leader* della società civile sono detenuti in gravi condizioni igienico-sanitarie e si teme che la loro detenzione sia arbitraria, spesso trattenendoli per lunghi periodi senza accusa né processo²². Tutto ciò con manifesta violazione delle disposizioni della Costituzione transitoria del Sud Sudan, la quale garantisce il diritto alla libera riunione e associazione²³. Le intimidazioni nei confronti delle ONG a tutela dei diritti umani, dei giornalisti e di altri attori della società civile includono minacce alla loro vita e molestie ai loro colleghi e familiari, nonché detenzioni arbitrarie e razzie nei locali dove operano. La responsabilità ricade soprattutto sul Governo, che non riesce a controllare l'operato dell'Agencia di sicurezza nazionale, il cui mandato dovrebbe essere riformato.

Il 2 agosto 2021 le autorità hanno arrestato il *leader* della Coalizione popolare per l'azione civica e il 27 agosto le forze di polizia hanno chiuso una radio nazionale indipendente arrestando tre operatori dei media con l'accusa di sostenere le attività di quella Coalizione. Queste ultime restrizioni e atti di molestie fanno seguito alla formazione, il 30 luglio, di una nuova coalizione della società civile i cui membri avevano programmato un'assemblea pubblica che si sarebbe tenuta il 30 agosto, ma che non ha potuto aver luogo poiché le autorità hanno adottato misure avverse, chiudendo per un giorno Internet a Juba e nei suoi sobborghi. Amnesty International ha riferito della capacità abusiva di sorveglianza fisica e delle comunicazioni del Governo e di come viene dispiegata senza garanzie, creando un pervasivo clima di paura e autocensura tra i cittadini²⁴.

Le esecuzioni sommarie sono frequenti. A luglio 2021, le forze di sicurezza, agli ordini di un governatore regionale, hanno giustiziato sommariamente almeno otto sospetti criminali, inclusi due minorenni, nell'ambito di una campagna anti-crimine. La Missione

²⁰ ACLED, Surface tension: 'Communal' violence and elite ambitions in South Sudan, available at: [Surface Tension: 'Communal' Violence and Elite Ambitions in South Sudan \(acleddata.com\)](https://acleddata.com).

²¹ OCHA, Reliefweb, South Sudan, Sexual Violence in South Sudan, 19 January 2022, available at: [Sexual Violence in South Sudan \(January 2022\) - South Sudan | ReliefWeb](https://reliefweb.int) and ACLED, Surface tension: 'Communal' violence and elite ambitions in South Sudan, cit.

²² Human Right Watch, World Report, South Sudan, Events of 2021, available at: [World Report 2022: South Sudan | Human Rights Watch \(hrw.org\)](https://www.hrw.org).

²³ OCHA, Reliefweb, Threats against civil society leaders violate human rights, undermine transition to peace in South Sudan – UN Experts, 20 October 2021, available at: [Threats against civil society leaders violate human rights, undermine transition to peace in South Sudan – UN Experts - South Sudan | ReliefWeb](https://reliefweb.int).

²⁴ Human Right Watch, Commission on Human Rights in South Sudan remains vital HRC48 - Item 10 Enhanced Interactive Dialogue on on technical assistance and capacity-building for South Sudan, 18 October 2021, available at: [Commission on Human Rights in South Sudan remains vital | Human Rights Watch \(hrw.org\)](https://www.hrw.org); vedi anche OCHA, Reliefweb, Threats against civil society leaders violate human rights, undermine transition to peace in South Sudan – UN Experts, 20 October 2021, available at: [Threats against civil society leaders violate human rights, undermine transition to peace in South Sudan – UN Experts - South Sudan | ReliefWeb](https://reliefweb.int); e vedi Human Right Watch, South Sudan: African Union Disappoints on Justice Rights Groups Urge AU to Deliver on Commitments for Accountability, 5 August 2021, available at: [South Sudan: African Union Disappoints on Justice | Human Rights Watch \(hrw.org\)](https://www.hrw.org).

di mantenimento della pace delle Nazioni Unite ha documentato metodi simili di arresti arbitrari ed esecuzioni extragiudiziali in diverse aree del Paese. Il 10 aprile il Presidente Kiir, con apparente disprezzo per i numerosi crimini commessi dalle forze di polizia, ha promosso uno dei suoi massimi funzionari, Akol Koor Kuc, al grado di Primo Luogotenente generale. Nello stesso rimpasto, Kiir ha nominato Santino Deng Wol, un uomo sanzionato dal comitato del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite il 1° luglio 2015 in base ai paragrafi 7(a), 7(b) e 8 della Risoluzione 2206(2015), per il suo ruolo in un'offensiva del maggio 2015 nella regione di Unity, durante la quale le forze governative uccisero dozzine di donne, bambini e anziani e saccheggiarono proprietà civili, nuovo Capo di Stato maggiore dell'esercito²⁵.

La mancanza di progressi nell'attuazione delle disposizioni chiave dell'Accordo, compresi l'unificazione e il dispiegamento delle forze armate sull'intero territorio nazionale, nonché l'intesa sulle strutture di comando, contribuisce alla persistente insicurezza e impunità in cui si verificano violazioni dei diritti umani²⁶. Si teme che le violazioni contro voci indipendenti e critiche aumenteranno soprattutto nel periodo pre-elettorale nel 2023²⁷.

In conclusione, i componenti delle forze armate e delle forze di sicurezza sono stati spesso coinvolti in incidenti gravi a danno della popolazione civile. Alcuni di questi si sono verificati durante violenti scontri con gruppi armati, mentre i soldati stavano conducendo campagne di contro-insurrezione e, in base alle prove raccolte dalle organizzazioni internazionali, durante queste operazioni avrebbero saccheggiato case, ucciso civili e commesso violenza sessuale, compresi stupri di massa²⁸. Tuttavia, negli ultimi mesi, un segnale positivo è stata la predisposizione da parte del Governo di un disegno di riforma delle forze di polizia e delle forze armate attraverso la conclusione di diversi accordi di sicurezza transitori. L'obiettivo è quello di un graduale e sistematico controllo del territorio, con un adeguato sistema di comando al vertice del governo non ancora esistente. Si tratta di un primo passo verso un complesso, ma essenziale, processo di costruzione di un esercito nazionale, anche come simbolo di unità nazionale e coesione sociale. A ciò contribuisce anche l'UNMISS, che fornisce supporto tecnico e logistico per portare avanti queste attività²⁹.

2.3 Giustizia – Con riferimento alle principali disposizioni previste dal capitolo 5 dell'Accordo nel settore della Giustizia, negli ultimi tre anni non si intravedono ancora

²⁵ Human Right Watch, World Report, South Sudan, Events of 2021, available at: [World Report 2022: South Sudan | Human Rights Watch \(hrw.org\)](https://www.hrw.org/world-report/2022/south-sudan).

²⁶ OHCHR, UN Human Rights Experts warn of increased political violence and polarisation in South Sudan, at conclusion of visit to the country, 11 February 2022, available at: [OHCHR | UN Human Rights Experts warn of increased political violence and polarisation in South Sudan, at conclusion of visit to the country](https://www.ohchr.org/en/press-releases/2022/02/ohchr-uhre-warn-political-violence-south-sudan).

²⁷ Eye Radio, "Elections to take place as planned in 2023 – Kiir," 19 November 2021, <https://eyeradio.org/elections-to-take-place-as-planned-in-2023-kiir/>.

²⁸ OCHA, Reliefweb, South Sudan, Sexual Violence in South Sudan, 19 January 2022, available at: [Sexual Violence in South Sudan \(January 2022\) - South Sudan | ReliefWeb](https://reliefweb.int/south-sudan/sexual-violence).

²⁹ Briefing To The African Union Peace And Security Council Deputy Special Representative (Political) Unmiss - Mr. Guang Cong 25 January 2022, cit.

importanti risultati e non sono stati istituiti meccanismi di responsabilità adeguati³⁰. Tra quelli più importanti, ricopre un ruolo fondamentale il Tribunale ibrido, tuttavia al momento non è stata adottata nessuna misura concreta per renderlo operativo³¹. Previsto al fine di «indagare e, ove necessario, perseguire i soggetti responsabili di violazioni del diritto internazionale e/o del diritto sud-sudanese, commesse dal 15 dicembre 2013 fino alla fine del Periodo di Transizione», quest'organo avrà una posizione di primato sui tribunali interni. Il Tribunale ibrido ha una natura “mista” o “internazionalizzata”, il che implica una composizione e una giurisdizione miste, che coinvolgono aspetti sia nazionali che internazionali. Alla sua creazione, composizione e funzionamento infatti contribuiranno membri della Commissione dell'Unione africana (UA).

Il Tribunale ibrido riveste un ruolo fondamentale per la transizione democratica del Sud Sudan. L'Accordo prevede che spetta al Governo del Sud Sudan, entro tre mesi dalla sua formazione, proporre un quadro legislativo alla base della creazione del Tribunale ibrido. Nonostante il periodo di tempo indicato nell'appendice D dell'Accordo, non è stato finora possibile istituire il Tribunale ibrido, anche a causa della mancanza di volontà politica da parte del Governo, mentre un ulteriore rallentamento è stato dovuto dalla pandemia di Covid-19. Il Governo non è riuscito a firmare il Memorandum d'intesa con la Commissione dell'UA, necessario per l'adozione dello Statuto del tribunale e del relativo protocollo d'intesa come priorità urgente.

Le stesse azioni dovrebbero essere intraprese per la Commissione per la verità e la riconciliazione e l'autorità di indennizzo e riparazione³². In questo contesto, la lentezza e la mancanza di volontà politica non è solo attribuita ai partiti che formano la coalizione di governo³³, ma anche a gravi inefficienze dell'UA³⁴ e dell'Autorità intergovernativa per lo sviluppo (IGAD)³⁵.

È importante evidenziare che in questo contesto il lavoro della Commissione ONU per i diritti umani in Sud Sudan rimane fondamentale per documentare tutti i crimini commessi, raccogliendo prove a sostegno della giustizia penale che assicuri speranza alle

³⁰ Human Right Watch, South Sudan: African Union Disappoints on Justice Rights Groups Urge AU to Deliver on Commitments for Accountability, 5 August 2021, available at: [South Sudan: African Union Disappoints on Justice | Human Rights Watch \(hrw.org\)](#).

³¹ Human Right Watch, World Report, South Sudan, Events of 2021, available at: [World Report 2022: South Sudan | Human Rights Watch \(hrw.org\)](#) and see also Joint Letter to the United Nations Human Rights Council, Extend the mandate of the UN Commission on Human Rights in South Sudan, from NGOs in Sud Sudan, 11 February 2022, available at: [Joint Letter to the United Nations Human Rights Council | Human Rights Watch \(hrw.org\)](#).

³² Catherine MAIA, Shashaank BAHADUR NAGAR, *South Sudan: a precarious peace process and an eclipsed hybrid court*, 5 Janvier 2022, cit., and Human Rights Council, Forty-sixth session, 22 February-24 March 2021, Human rights situations that require the Council's attention, Resolution adopted by the Human Rights Council on 24 March 2021, Situation of human rights in South Sudan, p. 3, available at: [A/HRC/RES/46/23 - E - A/HRC/RES/46/23 -Desktop \(undocs.org\)](#).

³³ United Nations, UN News, Global perspective Human stories, 15 September 2021, Peace and Security, New South Sudan Parliament can 'infuse urgency' into peace process, available at: [New South Sudan Parliament can 'infuse urgency' into peace process | UN News](#).

³⁴ Human Rights Council, Forty-sixth session, 22 February-24 March 2021, Human rights situations that require the Council's attention, Resolution adopted by the Human Rights Council on 24 March 2021, Situation of human rights in South Sudan, p. 1, available at: [A/HRC/RES/46/23 - E - A/HRC/RES/46/23 -Desktop \(undocs.org\)](#).

³⁵ L'IGAD è stato creato nel 1996 per sostituire l'Autorità intergovernativa per la siccità e lo sviluppo (IGADD), fondata nel 1986 come parziale risposta alla grave siccità ricorrente e ad altri disastri naturali tra il 1974 e il 1984 che hanno causato carestie diffuse, degrado ecologico e difficoltà economiche nell'Africa orientale. Gli Stati membri sono: Gibuti, Etiopia, Somalia, Eritrea, Sudan, Kenya, Uganda, Sud Sudan: <https://igad.int/>.

vittime e un diritto al risarcimento. Nel marzo 2020, Yasmin Sooka, Presidente di questa Commissione, durante la presentazione del suo quarto rapporto (A/HRC/43/56) al Consiglio dei diritti umani delle Nazioni Unite, ha mostrato preoccupazione per l'inadeguatezza delle risorse e delle capacità dell'amministrazione della giustizia, con infrastrutture insufficienti, stipendi dei giudici non pagati, processi parziali e mancanza di indipendenza della magistratura, soprattutto nei tribunali di diritto comune o tribale prevalenti in Sud Sudan. Tutte ragioni che causano sfiducia nelle istituzioni da parte della popolazione civile. L'amnistia generale e l'impunità per i trasgressori concessa dal Governo negli ultimi anni hanno solo aggravato la frustrazione della popolazione civile³⁶, minando ancora di più la coesione e la riconciliazione tra le parti sociali³⁷.

In breve, le istituzioni della giustizia di transizione previste nel capitolo 5 dell'Accordo non sono ancora pienamente operative nonostante le promesse e gli impegni delle parti di renderle funzionanti³⁸. La stragrande maggioranza degli autori di crimini, anche internazionali, non ha subito conseguenze per le proprie azioni. Oltre tre anni dopo la firma dell'Accordo, la mancanza della riforma del sistema giudiziario e di volontà nella creazione di istituzioni giudiziarie possono essere interpretati solo come deliberati e indicativi di una generale assenza di interesse nel garantire la verità, la giustizia e le riparazioni. Questo rafforza ulteriormente l'impunità, incoraggiando violazioni e abusi.

Nondimeno qualche successo è stato raggiunto. Il 3 dicembre 2020 è stato inaugurato il primo tribunale per la violenza di genere del Sud Sudan, istituito per processi dedicati e accelerati ai casi di violenza di genere. Fino al febbraio 2021, 126 casi sono stati presentati alla corte e tra gennaio e febbraio 2021, 12 autori sono stati condannati per violenza sessuale contro ragazze. Tuttavia, dopo i 40 incidenti analizzati che hanno coinvolto almeno 104 diversi autori, meno della metà di loro è stata perseguita (46 in totale). Gli autori includevano soldati delle forze regolari sud-sudanesi, agenti del servizio di polizia nazionale e un alto funzionario governativo. I colpevoli sono stati condannati al carcere e ad alcuni è stato ordinato di risarcire i sopravvissuti e le loro famiglie. Tuttavia, in molti incidenti che hanno coinvolto più persone non tutti sono stati arrestati³⁹.

2.4 Rapporti intercomunali – Nonostante gli impegni di non belligeranza, i combattimenti in varie regioni del Paese continuano anche negli ultimi mesi e spesso sono legati a scontri tra le élite politiche dei vari gruppi etnici locali. Le responsabilità sono attribuite quindi ai decisori politici che dirigono questi gruppi⁴⁰. Mentre il Governo, il

³⁶ Catherine MAIA, Shashaank BAHADUR NAGAR, cit.

³⁷ Human Rights Council, Forty-sixth session, 22 February–24 March 2021, Human rights situations that require the Council's attention, Resolution adopted by the Human Rights Council on 24 March 2021, Situation of human rights in South Sudan, p. 5, available at: [A/HRC/RES/46/23 - E - A/HRC/RES/46/23 -Desktop \(undocs.org\)](https://www.undocs.org/A/HRC/RES/46/23-E).

³⁸ OHCHR, "Statement by Yasmin Sooka, Chair of the UN Commission on Human Rights in South Sudan to the Human Rights Council," 23 September 2021, <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=27523&LangID=E> and <https://everadio.org/cabinet-approves-establishment-of-hybrid-court/>.

³⁹ Insecurity Insight, Sexual Violence in South Sudan, January 2022, p. 3, available at: [January-2022-Update-Sexual-Violence-in-South-Sudan.pdf \(insecurityinsight.org\)](https://www.insecurityinsight.org/sexual-violence-in-south-sudan).

⁴⁰ Joint Letter to the United Nations Human Rights Council, Extend the mandate of the UN Commission on Human Rights in South Sudan, from NGOs in Sud Sudan, 11 February 2022, available at: [Joint Letter to the United Nations Human Rights Council | Human Rights Watch \(hrw.org\)](https://www.hrw.org/news/2022/02/11/joint-letter-to-the-united-nations-human-rights-council).

Movimento di liberazione del popolo sudanese/Esercito di opposizione (SPLA/IO), il Fronte democratico nazionale e i gruppi non firmatari dell'Accordo di pace del 2018 si sono nuovamente impegnati a un cessate il fuoco a marzo, si sono verificati numerosi incidenti violenti tra i principali firmatari⁴¹. Questa violenza ha causato 2.000 vittime solo nel 2020⁴².

In violazione delle disposizioni del capitolo 2 sulla tregua e fine della guerra, il governo e le forze coinvolte non consentono e non facilitano l'accesso completo, sicuro, rapido e senza ostacoli del personale umanitario, delle attrezzature e delle forniture di soccorso, senza doveri inutili e tasse e senza intimidazioni o molestie, ai milioni di persone bisognose di assistenza umanitaria in Sud Sudan, compresi gli sfollati interni e i rifugiati, non permettendo a quest'ultimi di avere accesso all'assistenza e alla protezione in conformità con le disposizioni dell'Accordo⁴³.

A giugno, le Nazioni Unite hanno riferito che oltre l'80% delle vittime civili nel paese sono state attribuite alla violenza tra le comunità. Combattimenti intercomunali, razzie di bestiame e faide tra gruppi di giovani armati in quasi tutte le contee del Sud Sudan hanno provocato centinaia di morti e feriti, centinaia di migliaia di sfollati con la sospensione dei servizi umanitari in alcune aree⁴⁴.

Tutti i gruppi armati del Sud Sudan sono stati accusati di aver commesso abusi contro i civili, compresa la violenza sessuale, che è spesso usata come tattica per sfollare e terrorizzare le comunità rivali. Secondo l'UNMISS, tra gennaio e dicembre 2020 sono stati registrati 193 casi di violenza sessuale legata a conflitti che hanno colpito 144 donne, 46 ragazze e cinque uomini⁴⁵. Le violazioni relative ai conflitti interetnici includono affamare deliberatamente i civili, il reclutamento e l'uso di bambini nei conflitti armati, e attacchi alle infrastrutture civili che costituiscono crimini in base al diritto internazionale⁴⁶. Nel 2021 sono state segnalate anche dozzine di rapimenti e sparizioni forzate, nonché un'ondata di esecuzioni extragiudiziali. I membri del CHRSS hanno evidenziato una «quasi totale assenza dello stato di diritto» in relazione a questi incidenti⁴⁷.

⁴¹ Human Right Watch, World Report, South Sudan, Events of 2021, available at: [World Report 2022: South Sudan | Human Rights Watch \(hrw.org\)](#) and United Nations, UN News, Global perspective Human stories, 15 September 2021, Peace and Security, New South Sudan Parliament can 'infuse urgency' into peace process, available at: [New South Sudan Parliament can 'infuse urgency' into peace process || UN News.](#)

⁴² Refugees International, Issue Brief, Report, Do Not Forget: Aiding and Protecting Civilians in South Sudan, 13 January 2022, available at: [Do Not Forget: Aiding and Protecting Civilians in South Sudan — Refugees International.](#)

⁴³ Human Rights Council, Forty-sixth session, 22 February–24 March 2021, Human rights situations that require the Council's attention, Resolution adopted by the Human Rights Council on 24 March 2021, Situation of human rights in South Sudan, p. 4, available at: [A/HRC/RES/46/23 - E - A/HRC/RES/46/23 -Desktop \(undocs.org\).](#)

⁴⁴ Human Right Watch, World Report, South Sudan, Events of 2021, available at: [World Report 2022: South Sudan | Human Rights Watch \(hrw.org\).](#)

⁴⁵ ACLED, Surface tension etc., cit.

⁴⁶ OHCHR, "Statement by United Nations High Commissioner for Human Rights, Michelle Bachelet," 6 October 2021, <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=27612&LangID=E>.

⁴⁷ OHCHR, "Disturbing wave of extrajudicial executions," op. cit.; Human Rights Watch, Report, "Summary Executions in North," 29 July 2021, <https://www.hrw.org/news/2021/07/29/south-sudan-summary-executions-north>.

Secondo la *Displacement Tracking Matrix* dell'IOM⁴⁸ circa 300.000 persone sono state recentemente sfollate tra marzo e ottobre 2021, portando il numero di sfollati interni a due milioni. Molti quelli che lasciano il Paese, con circa 70.000 persone che sono entrate in Sudan solo quest'anno. A questo si aggiungono gli sfollati dovuti al cambiamento climatico. Nel maggio 2021, per il terzo anno consecutivo, inondazioni catastrofiche hanno colpito circa 835.000 persone. Inoltre, le città più grandi, a seguito di una continua instabilità politico-sociale ed economica, ma in continua espansione, affrontano problemi igienico-sanitari come un'epidemia di epatite E, nonché gravi rischi di aumento delle malattie trasmesse dall'acqua. A questo, l'OHCA (l'Ufficio per il coordinamento degli affari umanitari dell'ONU) ha affermato che la popolazione sud sudanese sta attraverso il più alto di livello di insicurezza alimentare mai registrato dall'indipendenza del Paese: oltre il 60% è affetta da insicurezza alimentare. Più di 8,3 milioni di persone necessitano di assistenza umanitaria, inclusi 1,4 milioni di bambini⁴⁹.

Il problema è aggravato da gruppi armati non statali che attaccano i convogli e le linee di rifornimento, depredando le strutture umanitarie e attaccando frequentemente convogli civili e umanitari lungo le principali rotte di rifornimento. Le interruzioni hanno alimentato l'aumento dei prezzi dei beni essenziali per una popolazione già vulnerabile. Infine, a seguito delle continue violenze ed instabilità, il Programma alimentare mondiale ha dovuto ridurre le razioni alimentari in tutti i campi rifugiati e profughi da aprile 2021, a causa della diminuzione dei fondi.

In breve, i combattimenti continuano in molte aree del Paese, anche con i gruppi di opposizione che si rifiutano di firmare l'Accordo. Nove delle dieci contee del Paese rimangono inghiottite dalla violenza intercomunale⁵⁰, alimentata da controversie sulla terra e sui mezzi di sostentamento, rimostranze per atrocità passate, traffico di armi, sfollamento e questioni relative alla governance, che costituiscono fattori di rischio significativi di trasgressioni di diritti umani e del diritto umanitario internazionale. Nelle parole della Commissione per i diritti umani, «rimane un lavoro considerevole da fare per garantire che il Sud Sudan non scivoli di nuovo in un violento conflitto nazionale»⁵¹. Lo scorso settembre 2021, l'Alto commissario delle Nazioni Unite per i diritti umani ha espresso profonda preoccupazione per «gli alti livelli di violenza attribuiti alle milizie comunitarie»⁵².

⁴⁸ United Nations, UN News, Global perspective Human stories, 15 September 2021, Peace and Security, New South Sudan Parliament can 'infuse urgency' into peace process, available at: [New South Sudan Parliament can 'infuse urgency' into peace process | UN News](#).

⁴⁹ United Nations, UN News, Global perspective Human stories, 15 December 2021, Peace and Security, South Sudan: 'Headwinds' warning from UN mission chief over peace accord, available at: [South Sudan: 'Headwinds' warning from UN mission chief over peace accord | UN News](#).

⁵⁰ OHCHR, "Statement by Yasmin Sooka, Chair of the UN Commission on Human Rights in South Sudan to the Human Rights Council," 23 September 2021, available at: [OHCHR | Statement by Yasmin Sooka Chair of the UN Commission on Human Rights in South Sudan to the Human Rights Council](#).

⁵¹ OHCHR, "Statement by Yasmin Sooka, Chair of the UN Commission on Human Rights in South Sudan to the Human Rights Council," 23 September 2021, available at: [OHCHR | Statement by Yasmin Sooka Chair of the UN Commission on Human Rights in South Sudan to the Human Rights Council](#).

⁵² OHCHR, "Statement by United Nations High Commissioner for Human Rights, Michelle Bachelet," 6 October 2021, <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=27612&LangID=E>.

2.5. Violenza contro le donne – La violenza sessuale, quella legata ai conflitti contro donne e minorenni è ancora molto diffusa e rappresenta un problema endemico in Sud Sudan. Tra la fine del 2020 e il luglio 2021, l’UNMISS ha documentato 48 episodi di violenza sessuale legati al conflitto, sia da parte delle milizie appartenenti ai vari gruppi etnici, sia da parte delle forze governative: stupri di gruppo, nudità forzata e tentato stupro di vittime di appena 2 anni⁵³. A ciò si aggiunge che l’impunità è rimasta diffusa, a causa dei ritardi e delle inefficienze già messe in evidenza. Su un campione di 40 casi segnalati di violenze sessuali legate al conflitto avvenuti in Sud Sudan tra gennaio 2020 e agosto 2021 con un totale di 104 donne, almeno 19 erano minorenni, la più giovane aveva solo otto anni.

I matrimoni precoci restano diffusi. Alla fine del 2020, il Fondo delle Nazioni Unite per l’infanzia (UNICEF) ha riferito che più della metà (52%) delle ragazze sud-sudanesi di età compresa tra i 15 e i 18 anni sono sposate, con alcune anche di età inferiore ai 12 anni⁵⁴.

In questo contesto, la violenza a livello subnazionale rimane pervasiva. I membri della società civile sud-sudanese che hanno incontrato la Commissione per i diritti umani in Sud Sudan istituita dal Consiglio delle Nazioni Unite sui diritti umani hanno affermato di avere paura di discutere la situazione dei diritti umani, temendo ritorsioni da parte dei servizi di sicurezza dello Stato che hanno avuto precedenti di repressioni violente nell’espressione delle opinioni politiche⁵⁵.

La violenza sessuale in Sud Sudan è un fenomeno ampio e strumentale nelle tattiche belliche. La misura in cui la violenza sessuale è commessa da gruppi di uomini, piuttosto che da singoli individui, suggerisce, secondo i rapporti ONU, che la violenza sessuale possa essere commessa su ordine di autorità superiori. La violenza sessuale è spesso utilizzata come meccanismo informale che rafforza l’impegno nei confronti del gruppo, possibilmente attraverso complesse forme di complicità in questo tipo di violenza. Alcuni gruppi armati possono utilizzarlo come forma di socializzazione e controllo sociale all’interno del gruppo, compresa la costruzione di una coesione di gruppo che modella il comportamento dei membri del gruppo. La violenza sessuale consente ai gruppi di formare legami di lealtà e di sviluppare all’interno del gruppo stima reciproca, oltre ad essere un’opportunità per i combattenti di comunicare la propria mascolinità all’interno di esso, in particolare durante gli stupri di gruppo, che sono una forma più frequente di violenza sessuale legata al conflitto⁵⁶.

⁵³ ACLED, SURFACE TENSION: ‘COMMUNAL’ VIOLENCE AND ELITE AMBITIONS IN SOUTH SUDAN, available at: [Surface Tension: ‘Communal’ Violence and Elite Ambitions in South Sudan \(acleddata.com\)](https://acleddata.com/).

⁵⁴ Human Right Watch, World Report, South Sudan, Events of 2021, available at: [World Report 2022: South Sudan | Human Rights Watch \(hrw.org\)](https://www.hrw.org/world-report/2022/south-sudan).

⁵⁵ OHCHR, UN Human Rights Experts warn of increased political violence and polarisation in South Sudan, at conclusion of visit to the country, 11 February 2022, available at: [OHCHR | UN Human Rights Experts warn of increased political violence and polarisation in South Sudan, at conclusion of visit to the country](https://www.ohchr.org/en/press-releases/2022/02/ohchr-un-human-rights-experts-warn-of-increased-political-violence-and-polarisation-in-south-sudan-at-conclusion-of-visit-to-the-country).

⁵⁶ Insecurity Insight, Sexual Violence in South Sudan, January 2022, p. 3, available at: [January-2022-Update-Sexual-Violence-in-South-Sudan.pdf \(insecurityinsight.org\)](https://www.insecurityinsight.org/reports/sexual-violence-in-south-sudan).

2.6 Missione UN e sicurezza degli operatori – La Missione ONU in Sud Sudan (UNMISS) ha il mandato di sostenere l’implementazione delle disposizioni dell’Accordo, tuttavia, non ne è un garante (è elencato solo come testimone nel documento) e ha un ruolo relativamente circoscritto, ossia quello di supportare l’UA nell’attuazione di alcune disposizioni del capitolo 5 sulla giustizia di transizione, in particolare la menzionata istituzione del Tribunale ibrido. Per questo motivo, il Consiglio per la pace e la sicurezza dell’UA e il Consiglio di sicurezza dell’ONU hanno chiesto all’UNMISS di fornire supporto tecnico per il suo ruolo nella giustizia di transizione, monitorando e riferendo sulle violazioni dei diritti umani a sostegno della Commissione d’inchiesta dell’UA. In quanto tale, il sostegno dell’UNMISS al processo di pace può essere in gran parte considerato come un’assistenza tecnica e politica per i principali firmatari dell’Accordo⁵⁷.

È necessario evidenziare che l’UNMISS ha una funzione essenziale nel sostenere le parti a raggiungere l’Accordo del 2018, attraverso un approccio più inclusivo, adoperandosi per correggere una grave lacuna ed errore commesso in accordi simili precedentemente firmati solo da pochissimi rappresentanti della società sud sudanese. Gran parte del lavoro svolto dalla Missione sul posto, dalla convocazione dei diversi comandanti dei gruppi belligeranti, agli accordi di mediazioni, è stato percepito dal popolo sud sudanese e dai loro rappresentanti come la costruzione di un processo di pace che venisse dal basso e fosse inclusivo. Si è infatti realizzato un sostegno adeguato e ampio che è riuscito a dare legittimità all’adozione dell’Accordo. Tuttavia, si rileva da un recente rapporto dell’EPON che la Missione è stata in qualche modo emarginata dai partiti di governo, che non le riconoscono un ruolo formale all’interno dell’Accordo⁵⁸.

Nonostante ciò, il numero di vittime civili attribuite a violenze localizzate si è all’incirca dimezzato nel 2021, rispetto allo stesso periodo dell’anno scorso⁵⁹. Talora però a essere in pericolo sono gli stessi operatori umanitari, che hanno continuato a subire attacchi negli ultimi anni, con conseguente ostacolo per gli sforzi di aiuto umanitario estremamente necessari. Le Nazioni Unite hanno avvertito che il Sud Sudan sta diventando uno dei luoghi più pericolosi in cui operare. Tra gli avvenimenti più recenti, a gennaio 2021, un operatore umanitario è stato ucciso a colpi di arma da fuoco mentre tornava dal suo lavoro. A febbraio 2021, un gruppo di uomini armati sconosciuti ha attaccato un veicolo umanitario che trasportava vaccini contro la poliomielite uccidendo tre operatori sanitari e ferendone altri quattro. Ad aprile 2021, il personale di un’agenzia delle Nazioni Unite e di un’organizzazione non governativa nazionale è stato aggredito fisicamente da un gruppo di giovani non identificato. Simili bande sono entrate in un complesso dell’*International Rescue Committee (IRC)* e hanno aggredito fisicamente il personale, provocando lesioni multiple. Infine, a maggio 2021, un’operatrice umanitaria di Cordaid è stata uccisa a colpi di arma da fuoco. Il 21 maggio, il dottor Louis Edward,

⁵⁷ EPON, UNMISS 2022, *Mandate Renewal Risks and Opportunities in an Uncertain Peace Process* Dr Adam Day, Dr Andrew E. Yaw Tchie & Liezelle Kumalo, 2022, p. 23, available at: [EPON-UNMISS-Mandate-Renewal-2022.pdf \(effectivepeaceops.net\)](https://effectivepeaceops.net/2022.pdf).

⁵⁸ EPON, UNMISS 2022, *Mandate Renewal Risks and Opportunities in an Uncertain Peace Process* Dr Adam Day, Dr Andrew E. Yaw Tchie & Liezelle Kumalo, 2022, p. 13, available at: [EPON-UNMISS-Mandate-Renewal-2022.pdf \(effectivepeaceops.net\)](https://effectivepeaceops.net/2022.pdf).

⁵⁹ United Nations, UN News, *Global perspective Human stories*, 15 December 2021, *Peace and Security*, South Sudan: ‘Headwinds’ warning from UN mission chief over peace accord, available at: [South Sudan: ‘Headwinds’ warning from UN mission chief over peace accord | UN News](https://www.un.org/news/story/2021/12/15/south-sudan-headwinds-warning-from-un-mission-chief-over-peace-accord).

un operatore sanitario dell'IRC è morto all'interno di una struttura sanitaria in "circostanze poco chiare"⁶⁰. Il 1° dicembre 2021, un membro del personale che lavorava per un'organizzazione non governativa è stato colpito a morte durante scontri intercomunali. Nello stesso mese, gruppi armati sconosciuti hanno aperto il fuoco su un convoglio umanitario in viaggio tra le diverse contee amministrative del Paese, provocando la morte di un operatore umanitario a contratto con il Programma alimentare mondiale delle Nazioni Unite (WFP) e il ferimento di un altro. Il convoglio, i cui veicoli mostravano chiaramente insegne umanitarie, stava trasportando membri del personale del WFP di ritorno da una attività di distribuzione nelle aree colpite dalle inondazioni, dove si stima che circa 130.000 persone necessitino di assistenza umanitaria. L'incidente ha segnato l'undicesima morte nota di un operatore umanitario nel 2021, portando il numero totale di operatori umanitari uccisi dall'inizio del conflitto nel 2013 a 131.

In risposta a questi attacchi, Matthew Hollingworth, Coordinatore dei residenti operatori umanitari delle Nazioni Unite (RC/HC), ha ribadito al Governo di agire più concretamente per proteggere gli operatori umanitari che operano nel Paese⁶¹. Generalmente si ritiene che uno dei motivi di questi attacchi sia rappresentato da livelli elevati di disoccupazione giovanile e richieste da parte dei giovani di essere assunti da organizzazioni umanitarie⁶². Per questo motivo, l'UNMISS ha istituito ampi campi destinati a proteggere i civili ma, contemporaneamente, ha iniziato a ridimensionare il personale in questi siti di protezione civile, sollevando interrogativi sul ritorno dei rifugiati e sulla fornitura di sicurezza da parte del governo in tutto il Paese. Oltre alla crisi sanitaria del COVID-19 in un Paese con poche risorse per combattere la pandemia, ad aprile 2021 è stato documentato che più di sette milioni di persone soffrono di gravi insicurezze alimentari con un aggravarsi delle rotte di approvvigionamento umanitario⁶³.

In breve, nonostante la pericolosità, l'azione dell'UNMISS rimane fondamentale. Tra gennaio e ottobre 2021, cinque milioni di persone in tutto il Paese sono state assistite scongiurando la carestia attraverso delle risposte multisettoriali. A più di 500.000 persone nelle sei contee con insicurezza alimentare sono stati forniti servizi di assistenza alimentare, protezione, salute e acqua, igiene e servizi igienico-sanitari. Più di 46.000 bambini sotto i cinque anni e donne in gravidanza e in allattamento hanno ricevuto servizi nutrizionali terapeutici. Il Piano di risposta umanitaria del Sud Sudan del 2021 è finanziato per circa il 68% dall'estero, ma molti settori come la salute, la nutrizione, la protezione sono gravemente sottofinanziati. Per il prossimo anno, il piano richiede 1,7 miliardi di dollari per sostenere 8,4 milioni di persone bisognose⁶⁴.

⁶⁰ Human Right Watch, World Report, South Sudan, Events of 2021, available at: [World Report 2022: South Sudan | Human Rights Watch \(hrw.org\)](#).

⁶¹ USAID, South Sudan, Complex Emergency, 19 January 2022, available at: [2022_01_19 USG South Sudan Complex Emergency Fact Sheet #2.pdf \(reliefweb.int\)](#).

⁶² OCHA, Humanitarian response, 29 April, available at: [Press release: Humanitarian Coordinator condemns attacks against humanitarian workers in Torit and Jamjang | HumanitarianResponse](#).

⁶³ Council on Foreign Relations, Global Conflict Tracker, Civil War in South Sudan, Recent developments, available at: [Civil War in South Sudan | Global Conflict Tracker \(cfr.org\)](#).

⁶⁴ United Nations, UN News, Global perspective Human stories, 15 December 2021, Peace and Security, South Sudan: 'Headwinds' warning from UN mission chief over peace accord, available at: [South Sudan: 'Headwinds' warning from UN mission chief over peace accord || UN News](#).

3. L'appello della società civile africana, la valutazione condotta dall'EPON –

La situazione attuale del Sud Sudan presenta una serie di situazioni critiche e difficilmente risolvibili nel medio-breve periodo. Tuttavia, l'aumento della catastrofe sociale in Sud Sudan è inversamente proporzionale all'attenzione che la Comunità internazionale gli riserva. Il collasso degli Stati confinanti, che rivestono ruoli più strategici (Etiopia, Somalia e Eritrea), e la recente guerra in Ucraina hanno portato le organizzazioni internazionali, anche quelle non governative, a riconsiderare le proprie risorse finanziarie e umane, anche a causa della diminuzione di fondi e di donazioni.

Nel 2021, il Consiglio dei diritti umani dell'ONU ha adottato due risoluzioni sul Sud Sudan e, per la prima volta, la risoluzione sull'estensione del mandato della CHRSS non è stata adottata per *consensus*.

Il Sud Sudan dipende ancora molto dall'aiuto esterno, con più di 800 milioni di dollari solo nel 2021, soprattutto dagli Stati Uniti, la cui attenzione diplomatica e politica ultimamente è diminuita. L'Inviato speciale dell'amministrazione Biden per il Corno d'Africa si è concentrato sulle crisi politiche in Etiopia e Sudan, mentre l'Ufficio dell'Inviato speciale degli USA in Sudan e Sud Sudan, precedentemente istituito, non ha un inviato speciale da agosto 2021 e l'ambasciata in Sud Sudan rimane vacante. Ciò ha prodotto un "enorme divario" nella rappresentanza degli USA in Sud Sudan. Tuttavia, queste posizioni dovranno essere ricoperte e l'amministrazione Biden dovrà rinvigorire gli sforzi presso il Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite (come parte dell'influente *troika* con Norvegia e Regno Unito) e con i governi regionali se si vorrà continuare a portare avanti le disposizioni dell'Accordo⁶⁵.

Per questo motivo, a febbraio 2022, un gruppo di ONG rappresentative della società civile di vari Paesi africani ha firmato una lettera congiunta che sollecita le Nazioni Unite a continuare la loro azione nel Paese, attraverso, per esempio, l'estensione del pieno mandato della CHRSS in occasione del prossimo Consiglio dei diritti umani⁶⁶, poiché si tratta dell'unica organizzazione incaricata di raccogliere e preservare le prove delle violazioni del diritto internazionale umanitario e dei diritti umani al fine di garantire la responsabilità penale per i crimini commessi. Il lavoro della CHRSS è ritenuto vitale nel momento in cui il Paese si prepara per le elezioni del 2023, la violenza rimane pervasiva e la società civile sud-sudanese deve affrontare una repressione sempre più intensa⁶⁷. È fondamentale che le vittime abbiano l'opportunità di ottenere giustizia. Il rinnovo del mandato della CHRSS è il mezzo migliore per salvaguardare la responsabilità futura in assenza di procedimenti penali in corso e almeno fino a quando il già ricordato Tribunale ibrido non sarà pienamente operativo. Qualsiasi assistenza tecnica o rafforzamento delle

⁶⁵ Refugees International, Issue Brief, Report, Do Not Forget: Aiding and Protecting Civilians in South Sudan, 13 January 2022, available at: [Do Not Forget: Aiding and Protecting Civilians in South Sudan — Refugees International](https://www.refugeesinternational.org/issue-briefs/do-not-forget-aiding-and-protecting-civilians-in-south-sudan).

⁶⁶ 49th regular session of the Human Rights Council (28 February – 1 April 2022), disponibile su: <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session49/Pages/49RegularSession.aspx>.

⁶⁷ Joint Letter to the United Nations Human Rights Council, Extend the mandate of the UN Commission on Human Rights in South Sudan, from NGOs in Sud Sudan, 11 February 2022, available at: [Joint Letter to the United Nations Human Rights Council | Human Rights Watch \(hrw.org\)](https://www.hrw.org/news/2022/02/11/joint-letter-to-the-united-nations-human-rights-council).

capacità delle istituzioni pubbliche richiesto dal Sud Sudan è già alla base della risoluzione annuale 46/29 del 2021, che estende il mandato del CHRSS, tuttavia questo tipo di azioni non appaiono idonee ad affrontare le numerose e gravi sfide in materia di diritti umani del Sud Sudan allo stato attuale e rischiano di incoraggiare ulteriormente coloro che perpetrano i crimini più gravi.

A ciò si aggiunge la recente valutazione sulla possibilità di rinnovare il mandato UNMISS a marzo 2022 condotta dall'*Effectiveness of Peace Operations Network* (EPON)⁶⁸, il cui rapporto sostiene che essa dovrebbe ricoprire un ruolo essenziale nel sostenere le elezioni nazionali nel 2023, ampliando la sua funzione nell'attuazione delle disposizioni dell'Accordo, il che richiede un aumento delle risorse e del personale nel periodo 2022-23. In questa valutazione, si invita il Consiglio di sicurezza ad una continua stima delle azioni intraprese dalla UNMISS su tutti i livelli della società sud sudanese, nazionale, regionale e locale⁶⁹. Tuttavia, si consiglia di rivalutare il merito e il metodo del possibile nuovo mandato, discostandosi dalla funzione di *state-building* come delineata nel 2011. Come già visto, il mandato originario dell'UNMISS approvato nel 2011, era prevalentemente incentrato sulla costruzione dello Stato, ma è stato abbandonato nel 2014 in seguito allo scoppio della guerra civile. Pertanto, dovrebbe esserci una spinta da parte di alcuni Stati della Comunità internazionale a includere un maggior rafforzamento delle capacità interistituzionali che coinvolga in modo più strutturato le istituzioni statali e locali. Il problema di tale approccio nell'implementazione delle strutture statali secondo l'Accordo rimane la frattura tra il centro e la periferia: il Governo sud-sudanese è visto con forte sospetto da molte comunità locali, specialmente quelle che hanno subito più violenze durante la guerra e qualsiasi mandato di rafforzamento delle capacità statali dovrebbe prestare particolare attenzione al delicato equilibrio interetnico non avvantaggiando un gruppo a discapito di un altro⁷⁰, dato il ruolo dell'UNMISS nel promuovere approcci più inclusivi al processo di pace⁷¹.

Per il 2022-2023, questo rapporto prevede una prima fase che vedrebbe il supporto tecnico e consultivo fornito ai partiti di unità nazionale da parte di UNMISS nello sviluppo di un cronoprogramma legislativo per le elezioni, concordando le necessarie disposizioni costituzionali e mettendo in atto le strutture necessarie per una partecipazione ampia. Tale fase comporterebbe anche l'istituzione da parte delle Nazioni Unite di un meccanismo di allerta precoce per la violenza legata alle elezioni, la collaborazione con il Governo, l'Unione Africana e la *troika* (i tre Paesi scelti per monitorare l'andamento della missione UNMISS), al fine di rafforzare la fiducia dell'opinione pubblica nel voto e l'aiuto ai partiti coinvolti nell'identificazione delle

⁶⁸ EPON, UNMISS 2022, Mandate Renewal Risks and Opportunities in an Uncertain Peace Process Dr Adam Day, Dr Andrew E. Yaw Tchie & Liezelle Kumalo, 2022, p. 6, available at: [EPON-UNMISS-Mandate-Renewal-2022.pdf \(effectivepeaceops.net\)](#).

⁶⁹ EPON, UNMISS 2022, Mandate Renewal Risks and Opportunities in an Uncertain Peace Process Dr Adam Day, Dr Andrew E. Yaw Tchie & Liezelle Kumalo, 2022, p. 6, available at: [EPON-UNMISS-Mandate-Renewal-2022.pdf \(effectivepeaceops.net\)](#).

⁷⁰ EPON, UNMISS 2022, Mandate Renewal Risks and Opportunities in an Uncertain Peace Process Dr Adam Day, Dr Andrew E. Yaw Tchie & Liezelle Kumalo, 2022, p. 6, available at: [EPON-UNMISS-Mandate-Renewal-2022.pdf \(effectivepeaceops.net\)](#).

⁷¹ EPON, UNMISS 2022, Mandate Renewal Risks and Opportunities in an Uncertain Peace Process Dr Adam Day, Dr Andrew E. Yaw Tchie & Liezelle Kumalo, 2022, p. 33, available at: [EPON-UNMISS-Mandate-Renewal-2022.pdf \(effectivepeaceops.net\)](#).

risorse necessarie per il processo complessivo. La seconda fase vedrebbe l'ONU collaborare con l'UA per sostenere la neonata commissione elettorale, fornendole supporto tecnico, consultivo e di comunicazione, replicando così quanto fatto durante le precedenti elezioni del Sud Sudan.

Se l'UNMISS assumesse questi ruoli, la sua posizione a sostegno dell'Accordo sarebbe molto più visibile durante il periodo 2022-23. Svolgere un ruolo centrale nelle elezioni potrebbe conferire alla Missione una maggiore leva sul campo, un accesso ancora maggiore agli attori chiave e una posizione più influente nella promozione di altri aspetti dell'Accordo. Dato il ruolo relativamente minore da questo assegnato all'ONU, ciò porterebbe al rafforzamento del Governo centrale e del sostegno della Comunità internazionale al Sud Sudan. Tutto ciò è rafforzato dalla presenza di un esperto costituzionalista riconosciuto a livello mondiale alla guida dell'UNMISS, Nicholas Haysom, che metterebbe sicuramente l'UNMISS in una posizione più attiva per svolgere questo ruolo⁷².

4. Conclusione: le sfide e i rischi di uno Stato giovane – In breve, la situazione politico-istituzionale e umanitaria continua a destare grave preoccupazione. Oltre l'80% della popolazione vive in condizioni di estrema povertà⁷³ e otto milioni di sud-sudanesi dipendono dagli aiuti esterni, mentre oltre la metà della popolazione ha problemi di sicurezza alimentare⁷⁴. Corruzione, concussione e appropriazione indebita di fondi pubblici alimentano le violazioni dei diritti umani⁷⁵.

Elementi chiave dell'Accordo non sono stati ancora implementati⁷⁶ ed esso rischia di arenarsi a causa dell'incrementare della violenza, soprattutto per la disattenzione della Comunità internazionale e la diminuzione di donazioni di attori importanti⁷⁷. Il 15 dicembre 2021 Nicholas Haysom ha lanciato un avvertimento al Consiglio di sicurezza che “nuovi venti contrari” potrebbero minacciare il fragile Accordo di pace del paese, dopo anni di brutale conflitto civile: «chiedo alle parti di raccogliere un rinnovato senso di volontà politica e creare fiducia, per evitare uno stato di paralisi e, nel peggiore dei casi, un crollo dell'accordo di pace».

Le controversie in corso e la mancanza di patti di condivisione del potere tra molte delle fazioni rivali del Sud Sudan nella guerra civile che si è conclusa nel 2018 hanno

⁷² EPON, UNMISS 2022, Mandate Renewal Risks and Opportunities in an Uncertain Peace Process Dr Adam Day, Dr Andrew E. Yaw Tchie & Liezelle Kumalo, 2022, p. 26, available at: [EPON-UNMISS-Mandate-Renewal-2022.pdf](https://www.epon.org/EPON-UNMISS-Mandate-Renewal-2022.pdf) (effectivepeaceops.net).

⁷³ OHCHR, “Disturbing wave of extrajudicial executions,” op. cit.; Human Rights Watch, Report, “Summary Executions in North,” 29 July 2021, <https://www.hrw.org/news/2021/07/29/south-sudan-summary-executions-north>.

⁷⁴ OHCHR, “Disturbing wave of extrajudicial executions,” op. cit.; Human Rights Watch, Report, “Summary Executions in North,” 29 July 2021, <https://www.hrw.org/news/2021/07/29/south-sudan-summary-executions-north>.

⁷⁵ OHCHR, “South Sudanese political elites illicitly diverting millions of US dollars, undermining core human rights and stability – UN experts note,” 23 September 2021, <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/Pages/NewsDetail.aspx?NewsID=27519&LangID=E>.

⁷⁶ Joint Letter to the United Nations Human Rights Council, Extend the mandate of the UN Commission on Human Rights in South Sudan, from NGOs in Sud Sudan, 11 February 2022, available at: [Joint Letter to the United Nations Human Rights Council | Human Rights Watch \(hrw.org\)](https://www.hrw.org/news/2022/02/11/joint-letter-to-the-united-nations-human-rights-council).

⁷⁷ Refugees International, Issue Brief, Report, Do Not Forget: Aiding and Protecting Civilians in South Sudan, 13 January 2022, available at: [Do Not Forget: Aiding and Protecting Civilians in South Sudan — Refugees International](https://www.refugeesinternational.org/publications/issue-briefs/do-not-forget-aiding-and-protecting-civilians-in-south-sudan).

messo in dubbio la possibilità per il governo di prevenire la violenza in vista delle elezioni nazionali del 2023. Per l'Inviato speciale ONU, ciò si rivelerà probabilmente "una sfida drammatica" nella transizione del prossimo anno. La "temperatura politica interna aumenterà" con l'avvicinarsi delle elezioni ed egli si dichiara "profondamente preoccupato" per le restrizioni allo spazio civico. La preoccupazione riguarda anche la lenta operatività dell'Assemblea, che potrebbe causare uno stallo su progetti di legge critici per facilitare l'elaborazione della costituzione, i preparativi per le elezioni, l'istituzione di istituzioni giudiziarie nazionali, l'adozione del bilancio nazionale e le riforme delle finanze pubbliche⁷⁸. A ciò si aggiunge un'insurrezione armata guidata nel sud del paese da Thomas Cirillo, che guida il gruppo noto come Fronte di salvezza nazionale (NSF), e che rappresenta una grave minaccia per i civili e minaccia ulteriormente il processo di pace. Inoltre, i due *leader* del Paese, il Presidente Kiir e il suo vice Machar, sono stati i principali istigatori delle fazioni rivali nella guerra civile iniziata nel 2013 e la pace tra loro è fragile⁷⁹.

Tra le sfide più urgenti ci sarà sicuramente la normalizzazione delle forze armate. La Commissione per i diritti umani del Sud Sudan ha affermato che l'"eccesso di zelo" delle forze di sicurezza ha impedito il dissenso in modo drammatico, che lo spazio civico si sta erodendo "a un ritmo accelerato", costringendo i difensori dei diritti a fuggire e scoraggiandone altri. Il commissario Andrew Clapham ha affermato: «Il fatto che lo Stato prenda di mira difensori dei diritti umani di alto profilo avrà un effetto raggelante sulla società civile e scoraggerà la partecipazione pubblica e corroderà la fiducia negli importanti processi di giustizia di transizione, di costituzione e di elezioni nazionali, che sono essenziali per il successo della transizione prevista dall'accordo di pace rivitalizzato del 2018»⁸⁰.

Sul fronte giustizia, i pochi sviluppi positivi sono offuscati dalla mancanza di progressi nel miglioramento della situazione dei diritti umani nel Paese, compresa la ricordata intensificazione della repressione sullo spazio civico e gli attori della società civile⁸¹. Tuttavia, qualche spiraglio si intravede in iniziative intraprese negli ultimi mesi, come l'adozione di una strategia e un piano d'azione congiunti per accelerare l'attuazione dell'Accordo, a seguito della "Conferenza sul sostegno allo slancio per la giustizia di transizione in Sud Sudan", tenutasi virtualmente a Nairobi dal 13 al 15 dicembre 2021. Il Presidente della Commissione, Yasmin Sooka, ha aperto questa Conferenza affermando che «la giustizia di transizione riguarda il recupero della verità, la responsabilità, le riparazioni per i sopravvissuti e la riforma istituzionale», in base alle disposizioni del

⁷⁸ United Nations, UN News, Global perspective Human stories, 15 December 2021, Peace and Security, South Sudan: 'Headwinds' warning from UN mission chief over peace accord, available at: [South Sudan: 'Headwinds' warning from UN mission chief over peace accord | UN News](#).

⁷⁹ Council on Foreign Relations, Global Conflict Tracker, Civil War in South Sudan, Recent developments, available at: [Civil War in South Sudan | Global Conflict Tracker \(cfr.org\)](#).

⁸⁰ United Nations, UN News, 'Overzealous' security services undermining South Sudan peace: rights experts, 20 October 2021, available at: ['Overzealous' security services undermining South Sudan peace: rights experts | UN News](#).

⁸¹ Robbie Gramer and Colum Lynch, "U.S. Appears to Give Up on Key South Sudan War Crimes Court," Foreign Policy, 20 July 2021, <https://foreignpolicy.com/2021/07/20/south-sudan-war-crimes-court-state-department-africa-biden-human-rights/>; Human Rights Watch, "Commission on Human Rights in South Sudan remains vital," 18 October 2021, <https://www.hrw.org/news/2021/10/18/commission-human-rights-south-sudan-remains-vital>

Capitolo 5 dell'Accordo che richiedono «un programma olistico e globale di giustizia di transizione»⁸².

L'11 febbraio 2022, a Juba, i membri della Commissione delle Nazioni Unite sui diritti umani in Sud Sudan hanno concluso la loro nona visita nel Paese. La Commissione afferma che «c'è consenso tra le principali parti interessate sul fatto che, sebbene siano stati compiuti alcuni progressi nell'attuazione dell'Accordo, gli elementi critici che riguardano la riforma del settore della sicurezza, la riforma costituzionale ed elettorale e la giustizia di transizione devono ancora essere affrontati. Tutte queste questioni in sospeso hanno un impatto sulla situazione dei diritti umani nel Paese [...] La maggior parte dei sud-sudanesi con cui la Commissione ha parlato ha espresso il desiderio di una leadership politica per garantire pace e giustizia, per le quali l'Accordo fornisce una tabella di marcia». Nell'incontro con il Ministro della giustizia, la Commissione ha riaffermato la propria disponibilità a sostenere il Governo nell'attuazione integrale del capitolo 5 dell'Accordo, basandosi sulle raccomandazioni prodotte dalla suddetta conferenza tenutasi a Nairobi nel dicembre 2021.

Al fine di affrontare al meglio la sfida delle elezioni del 2023, gli esperti credono che sarà fondamentale per i partner regionali del Sud Sudan e i garanti del processo di pace prestare maggiore attenzione ai vari interessi che dividono il Paese, cercando di non deludere le aspirazioni di pace della popolazione⁸³. Sarà fondamentale per il Paese continuare nel processo inclusivo per un dialogo nazionale e riforma costituzionale per contribuire a garantire che l'Accordo fornisca una *governance* stabile a lungo termine. Inoltre, essenziale sarà anche il ruolo e il coinvolgimento di partner internazionali come la Commissione dell'Unione africana, l'Alto rappresentante dell'Unione africana per il Sud Sudan e le istituzioni create a norma dell'Accordo.

Infine, sarà fondamentale attuare le disposizioni dell'Accordo con riferimento al ruolo e coinvolgimento della società civile, delle donne e dei giovani in tutti i negoziati, compresi quelli relativi alla riforma costituzionale e alla diversità etnica nelle loro nomine a livello nazionale e regionale⁸⁴.

Per non ritardare ulteriormente la giustizia per le vittime, vi è la possibilità di coinvolgere la Commissione dell'UA, prevista dall'Accordo, che ricopre un ruolo cruciale nel sistema dell'istituzione del Tribunale ibrido, come finanziamenti, infrastrutture, giudici, nonché privilegi e immunità del personale del Tribunale. Come raccomandato dalla Commissione per i diritti umani in Sud Sudan nel suo rapporto del marzo 2020, l'UA potrebbe «[fare] i preparativi di emergenza per l'istituzione unilaterale di un tribunale ibrido, in linea con le decisioni prese dal Consiglio

⁸² United Nations, UN News, Global perspective Human stories, 15 December 2021, Peace and Security, South Sudan: 'Headwinds' warning from UN mission chief over peace accord, available at: [South Sudan: 'Headwinds' warning from UN mission chief over peace accord | UN News](#)

⁸³ OHCHR, UN Human Rights Experts warn of increased political violence and polarisation in South Sudan, at conclusion of visit to the country, 11 February 2022, available at: [OHCHR | UN Human Rights Experts warn of increased political violence and polarisation in South Sudan, at conclusion of visit to the country](#)

⁸⁴ Human Rights Council, Forty-sixth session, 22 February–24 March 2021, Human rights situations that require the Council's attention, Resolution adopted by the Human Rights Council on 24 March 2021, Situation of human rights in South Sudan, p. 4, available at: [A/HRC/RES/46/23 - E - A/HRC/RES/46/23 -Desktop \(undocs.org\)](#).

per la pace e la sicurezza, nel caso che il governo del Sud Sudan non rispetta il termine per l'istituzione della Corte»⁸⁵.

Un problema invece a medio-lungo termine è la violenza sessuale. Diversi esperti raccomandano al Governo di affrontare strutturalmente e sistematicamente la violenza sessuale legata al conflitto, soprattutto in quelle dinamiche di gruppo che utilizzano tale violenza come strumento di coesione e controllo all'interno delle più ampie dinamiche della guerra civile. Il funzionamento della giustizia risulta pertanto fondamentale affinché a tutti i militanti sia chiaro che gli individui sono responsabili delle proprie azioni durante un conflitto. Sarebbe quindi auspicabile un cambiamento fondamentale nella cultura delle forze di sicurezza statali. Inoltre, il Governo dovrebbe promuovere una serie di campagne di sensibilizzazione della popolazione nel denunciare i crimini subiti. Anche i comandanti di gruppi armati che ordinano o incoraggiano la violenza sessuale a fini di socializzazione di gruppo o per terrorizzare i civili devono essere ritenuti personalmente responsabili nei tribunali⁸⁶. Il diritto del Sud Sudan, quale Stato sovrano e indipendente, di accettare o meno la giurisdizione della Corte penale internazionale o di aderire al suo Statuto è un ostacolo al perseguimento dei crimini internazionali commessi nel Paese.

Il successo o il fallimento dei processi costituzionali ed elettorali dipenderà in gran parte dalla misura in cui la popolazione sud-sudanese li considera legittimi. In effetti, il fallimento dell'Accordo di pace del 2015 è stato dovuto in gran parte alla sua incapacità di includere le comunità etniche al di là di quelle maggioritarie dei Dinka e dei Nuer, che erano direttamente rappresentate da Machar e Kiir. Se il suo mandato sarà rinnovato, l'UNMISS avrà un ruolo fondamentale a livello subnazionale nell'aumentare il sostegno al processo di pace, compreso il sostegno ai *forum* dei governatori e ad altri processi per costruire un impegno popolare nell'implementare l'Accordo. Nella prossima risoluzione del Consiglio di sicurezza sul mandato di questa operazione, gli esperti internazionali raccomandano di mettere in evidenza il lavoro svolto dall'UNMISS, accompagnandolo con un chiaro messaggio alle parti dell'Accordo, che hanno la responsabilità di attuare un approccio inclusivo alla costituzione e alle elezioni⁸⁷.

In conclusione, il possibile rinnovo del mandato dell'UNMISS nel marzo 2022, il decimo rinnovo dall'inizio nel 2011, si svolgerà in un contesto di cambiamenti significativi in Sud Sudan. L'Accordo del 2018 ha portato alla formazione di un Governo nazionale di unità di transizione, con l'oneroso compito di monitorare e attuare una fragile serie di processi politici, sociali e istituzionali che portino il Paese verso una uscita dai continui cicli di violenza, crisi umanitarie e relazioni estremamente instabili con i paesi vicini. Nel frattempo, una significativa recessione economica, la concorrenza tra le varie fazioni militari e fonti di tensione subnazionali si sono combinate per esercitare ulteriore

⁸⁵ NOTE : South Sudan: a precarious peace process and an eclipsed hybrid court, Catherine MAIA, Shashaank BAHADUR NAGAR, 5 Janvier 2022, MULTIPOL - Réseau d'analyse et d'information sur l'actualité internationale, available at: [MULTIPOL - Réseau d'analyse et d'information sur l'actualité internationale: NOTE : South Sudan: a precarious peace process and an eclipsed hybrid court \(reseau-multipol.blogspot.com\)](https://www.multipol.org/actualite-internationale/note-south-sudan-a-precarious-peace-process-and-an-eclipsed-hybrid-court-reseau-multipol.blogspot.com).

⁸⁶ Insecurity Insight, Sexual Violence in South Sudan, January 2022, p. 3, available at: [January-2022-Update-Sexual-Violence-in-South-Sudan.pdf \(insecurityinsight.org\)](https://www.insecurityinsight.org/sexual-violence-in-south-sudan).

⁸⁷ EPON, UNMISS 2022, Mandate Renewal Risks and Opportunities in an Uncertain Peace Process Dr Adam Day, Dr Andrew E. Yaw Tchie & Liezelle Kumalo, 2022, p. 34, available at: [EPON-UNMISS-Mandate-Renewal-2022.pdf \(effectivepeaceops.net\)](https://www.epon.org/epon-unmiss-mandate-renewal-2022.pdf).

pressione sul Sud Sudan, contribuendo a un reale rischio di *escalation* di violenza diffusa nel prossimo mandato. Con le elezioni nazionali previste per il 2023 e istituzioni ancora deboli a livello centrale, queste dinamiche solleveranno enormi sfide per i prossimi 18 mesi di mandato⁸⁸.

Marzo 2022

⁸⁸ EPON, UNMISS 2022, Mandate Renewal Risks and Opportunities in an Uncertain Peace Process Dr Adam Day, Dr Andrew E. Yaw Tchie & Liezelle Kumalo, 2022, p. 8, available at: [EPON-UNMISS-Mandate-Renewal-2022.pdf \(effectivepeaceops.net\)](#) and <https://indico.un.org/event/25297/kiosk/>.



Framing the Humanitarian Crisis in Tigray and the Response of the United Nations

Chiara Monopoli

Senior student, International Studies, Leiden University

Introduction. – The outbreak of the war in the Tigray region in November 2020 has caused a serious humanitarian crisis in a country that was already unstable due to ethnic regionally divisions. The population faces grave starvation, the health system of the region is shattered and sexual and gender violence pervades the country. These factors are causing a considerable displacement of people within the country as well as outside the borders. The international community is urged to take action in order to prevent a humanitarian catastrophe in the region. The article will firstly provide a brief overview of the historical background that led to the disruption of the war in the region. The impact of the conflict on the population and the emerging humanitarian crisis will then be further investigated. Finally, the actions taken by the United Nations Security Council and the United Nations Human Rights Council on this matter will be analyzed.

Historical background: the root causes of the War in Tigray – In order to comprehensively understand the conflict in Ethiopia, it is firstly fundamental to frame the country as a diverse multi-ethnic society. Ethiopia consists of more than seventy ethnic groups that are divided into ethnic-based and politically autonomous regional states, also known as *kililoch*. One of these *kililoch* is the region of Tigray, located in the northern part of Ethiopia and bordering Eritrea.

The origins of the War in Tigray can be traced back to April 2018, when Abiy Ahmed Ali was selected by the Ethiopian People's Revolutionary Democratic Front (EPRDF) as the new Prime Minister. The EPRDF was a coalition of parties, which also incorporated the Tigray People's Liberation Front (TPLF) that at the time was ruling the regional state, and it elected Abiy Ahmed Ali as the new pm hoping that he could bring peace and unity to the extremely fragmented country that was Ethiopia¹. In his first months of ruling, the new prime minister reintroduced civil liberty reforms, released numerous political prisoners and he stipulated a peace agreement with Isaias Afwerki, the despotic Eritrean tyrant. This guaranteed Mr. Ahmed the nomination for the Nobel Prize on Peace in 2019². What remains controversial about the peace agreement is the fact that Mr. Ahmed did not involve the region of Tigray and its leader in the negotiations for peace, despite Tigray neighboring Eritrea. The TPLF immediately suspected that both Afwerki and Ahmed were plotting to eliminate the Liberation Front. In this climate of fear and uncertainty, Mr. Ahmed failed to control the army and the police, which were brutally suppressing the different ethnic movements and the opposition to the

¹ Abai et al., "War in Tigray and Crimes of International Law", *Canadian Centre for Victims of Torture*, January 6th, 2021.

² Ibid.

government³. Intercommunal conflicts and violence emerged and this resulted in the internal displacement of more than two million people. Furthermore, Ahmed accused Tigrayans of corruption and expelled them from government, security services and state-owned corporations. In October 2020, Mr. Ahmed's term was meant to expire but he postponed the coming elections employing the pretext of the Covid pandemic⁴. The TPLF considered this act unconstitutional and decided to carry out their regional elections anyway. Abiy Ahmed Ali declared the elections as not valid and impeded international journalists to witness the elections. The TPLF was condemned by Mr. Ahmed as a terrorist group and on November 4th, 2020, war was declared against the state of Tigray⁵.

The impact of the war on the population of Tigray. – The war in the Tigray region has generated a serious humanitarian crisis. Humanitarian organizations have reported that millions of people are experiencing food insecurity and risk dying from starvation or lack of medical supplies⁶. The World Food Programme (WFP) has declared that the 40% of people in the Tigray region are suffering “an extreme lack of food” and that the 83% of the population rely on just one meal a day⁷. Aid agencies attempt to work in the region by providing food supply and basic needs. However, it seems that no aid trucks were able to deliver aid to Tigray since mid-December and the agencies were forced to transport necessities by air, which is extremely costly and inefficient⁸. The unceasing fighting blocks the main routes and fuel scarcity in the Tigray region hampers the work carried out by the agencies in providing basic needs. The government has imposed a humanitarian aid blockade on Tigray also by negating access to telecommunications, electricity and banking services.

Moreover, the war has seriously damaged the health system of the region: the healthcare manpower has faced severe losses and the infrastructures have been destroyed by the ongoing conflicts. The safety of healthcare workers is not guaranteed and this particularly affects female workers who are subject to numerous incidents of sexual violence⁹. Furthermore, the healthcare financing programs (including health insurances) have entirely collapsed preventing people from accessing basic medical care¹⁰. Furthermore, the rising number of COVID cases contributes to hampering the normal functioning of health facilities even in major cities¹¹.

³ Ibid.

⁴ Ibid.

⁵ Ibid.

⁶ Istratii, Romina, “War and domestic violence: A rapid scoping of the international literature to understand the relationship and to inform responses in the Tigray humanitarian crisis”, *Bridging religious studies, gender & development and public health to address domestic violence in religious communities*, SOAS University of London (2021): 7.

⁷ “Almost 40% of Tigrayans suffer ‘extreme lack of food’, WFP warns”, *Aljazeera*, January 28, 2022, <https://www.aljazeera.com/news/2022/1/28/almost-40-of-tigrayans-suffer-extreme-lack-of-food-wfp-warns>.

⁸ Mwai, Peter, “Ethiopia’s Tigray crisis: What’s stopping aid getting in?” *BBC*, March 18, 2022, <https://www.bbc.com/news/57929853>.

⁹ Gesesew H, Berhane K, Siraj ES, et al. “The impact of war on the health system of the Tigray region in Ethiopia: an assessment”, *BMJ Global Health* (2021): 2.

¹⁰ Ibid.

¹¹ “Almost 2.3 million people need aid in Ethiopia's Tigray - U.N. report”, *Reuters*, January 8, 2021. <https://www.reuters.com/article/uk-ethiopia-conflict-idUSKBN29D1XF>

Sexual and gender violence has also been reported as a disturbing repercussion of the Tigray War. In March 2021, the Ethiopian Human Rights Commission published a brief bringing to light the abuses that thousands of women experience by the federal militias on the basis of their ethnicity¹². According to a report published by Amnesty International in late 2021, Tigrayan women are constantly exposed to rape, gang rape, sexual slavery, sexual mutilations and other kinds of torture committed by soldiers and militias¹³. The intention behind these despicable acts was to terrorize and humiliate the victims of the Tigrayan ethnic group. According to *The Telegraph*, after being raped or injured by the militias, hundreds of women head to hospitals in order to seek medical aid or contraception¹⁴.

The conflict that broke out in Tigray in 2020 led to extensive displacement of people, who either flee to neighboring Sudan or internally migrate to other areas of Ethiopia. In 2021, the UN reported that about 45% of refugees are children. The extensive displacements and the overcrowded conditions related to them facilitate the transmission of the pandemic¹⁵.

Actions taken by the organs of the United Nations on this matter. – The humanitarian crisis in the Tigray region that emerged after the eruption of the war must be urgently addressed by the UN Security Council (UNSC). Since the explosion of the conflict, the UNSC has only published two media statements on the situation in Tigray: the former in April 2021 and the latter in November 2021. The first Security Council Press Statement in April 2021 called for an urgent and effective humanitarian response and the continuation of the international relief efforts in the provision of emergency assistance¹⁶. The members of the UNSC also expressed their concern regarding the human rights violations and abuses occurring in the region and promoted the investigation by the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR) and the Ethiopian Human Rights Commission into these issues¹⁷. Both these institutions document the human rights violations currently taking place in the Tigray region and call the perpetrators to account. The statement also confirms the UNSC support to the regional organizations and reaffirmed its “commitment to the sovereignty political independence, territorial integrity and unity of Ethiopia”¹⁸. The second statement published by the Security Council after one year from the eruption of the war called for respect of

¹² Istratii, Romina, “War and domestic violence: A rapid scoping of the international literature to understand the relationship and to inform responses in the Tigray humanitarian crisis”, *Bridging religious studies, gender & development and public health to address domestic violence in religious communities*, SOAS University of London (2021): 7.

¹³ “Ethiopia: Troops and militia rape, abduct women and girls in Tigray conflict – new report”, *Amnesty International*, August 10, 2021, <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2021/08/ethiopia-troops-and-militia-rape-abduct-women-and-girls-in-tigray-conflict-new-report/>.

¹⁴ Kassa. L. & Pujol-Mazzini, A. “We’re here to make you HIV positive’: Hundreds of women rush to Tigray hospitals as soldiers use rape as weapon of war”, *The Telegraph*, March 27, 2021, <https://eritreaahub.org/were-here-to-make-you-hiv-positive-hundreds-of-women-rush-to-tigray-hospitals-as-soldiers-use-rape-as-weapon-of-war>.

¹⁵ “Almost 2.3 million people need aid in Ethiopia’s Tigray - U.N. report”, *Reuters*, January 8, 2021, <https://www.reuters.com/article/uk-ethiopia-conflict-idUSKBN29D1XF>.

¹⁶ United Nations Security Council, SC/14501, April 22, 2021, <https://www.un.org/press/en/2021/sc14501.doc.htm>.

¹⁷ Ibid.

¹⁸ Ibid.

international law, secure humanitarian access and humanitarian assistance. The UNSC members re-affirmed their support to regional organizations and their “commitment to the sovereignty political independence, territorial integrity and unity of Ethiopia”¹⁹.

Another organ of the United Nations addressed the issue of the Tigray War and the humanitarian emergency related to that in various resolutions. In July 2021, the Human Rights Council (OHCHR) adopted a resolution concerning “the situation of human rights in the Tigray region of Ethiopia”. The resolution expressed concern regarding the involvement of Eritrean troops in the conflict, the famine and humanitarian crisis that the population is facing and the threats posed against aid workers. Furthermore, it demanded advice and technical assistance from the High Commissioner. In September 2021, the High Commissioner informed the Council that the war expanded beyond the Tigray province into the regions of Afar and Amhara. More recently (December 2021), the OHCHR held a Special Session in order to discuss the serious human rights situation in Ethiopia. In the 33rd Special Session, violations of human rights, international humanitarian law and refugee law committed by the Ethiopian National Defense Forces, Tigrayan Forces and Eritrean Defense forces were reported. The Deputy High Commissioner for Human Rights expressed great concern about the lack of access by humanitarian aid organizations and urged all the parties involved to allow humanitarian workers to access civilians in need²⁰. Additionally, the Chair of the Coordination Committee of Special Procedures firmly accused the sexual and gender-based violence occurring in the region and requested the Ethiopian government to take action in order to protect women and girls²¹.

Conclusion. – The ongoing war in Tigray is leading the region into a serious humanitarian crisis. The international community is urged to further take measures in order to prevent a humanitarian catastrophe. The continued conflicts and fighting have led millions of people to face food insecurity and starvation and prevented aid agencies from accessing the population in need. The health system is collapsing and people do not have access to basic health care assistance. Sexual and gender violence is spreading in the region and civilians started displacing within the country or in the neighboring territories. The UNSC and the OHCHR have published public statements and resolutions on the matter and expressed great concern regarding the human rights violations occurring in Tigray and the lack of access by humanitarian aid organizations. Further actions should be pursued by the international community and the UN organs to condemn the atrocities occurring in Tigray and prevent the worsening of this already tragic situation.

Marzo 2022

¹⁹ United Nations Security Council, SC/14691, November 5, 2021, <https://www.un.org/press/en/2021/sc14691.doc.htm>.

²⁰ “Report of the 33^d Special Session of the Human Rights Council on the grave human rights situation in Ethiopia”, *Universal Rights Group*, last modified March 27, 2021, <https://www.universal-rights.org/blog/report-of-the-33rd-special-session-of-the-human-rights-council-on-the-grave-human-rights-situation-in-ethiopia/>.

²¹ Ibid.

Brevi riflessioni sul contrasto “legislativo” ai *foreign terrorist fighters* da parte del Consiglio di sicurezza ONU

Daniele Musmeci

Dottore di ricerca in Diritto pubblico, comparato e internazionale, “Sapienza” Università di Roma.

1. Cenni introduttivi – Nella definizione fornitaci dal Consiglio di sicurezza, il *foreign terrorist fighter* (anche FTF) si identifica in una persona che «travel to a State other than their States of residence or nationality for the purpose of the perpetration, planning, or preparation of, or participation in, terrorist acts or the providing or receiving of terrorist training»¹. Indirizzandosi direttamente a tali individui, il medesimo Consiglio ha richiesto di «disarm and cease all terrorist acts»².

A tal fine, l’azione di contrasto che l’organo mondiale delle Nazioni Unite ha predisposto nei confronti dei *foreign fighters*³ è principalmente risieduta nell’imposizione, in capo agli Stati, di obblighi generali e astratti (*sine die*) aventi per lo più carattere preventivo. In altri termini, fin dalle prime risoluzioni in materia, come la n. 2170 (2014)⁴ e la n. 2178 (2014), l’organo suddetto ha fatto uso di uno strumento, anche piuttosto contestato in passato, come le risoluzioni “quasi-legislative”⁵, segnando quindi un ritorno ad una prassi che sembrava essersi arrestata alle risoluzioni n. 1373 (2001) e n. 1540 (2004).

Da questo punto di vista, occorre precisare che, effettivamente, ispirandosi al modello di queste due risoluzioni, gli Stati hanno l’obbligo di adempiere alle disposizioni del Consiglio introducendo nuove fattispecie criminose all’interno dei loro ordinamenti

¹ Cfr. UN, Security Council, risoluzione n. 2178 (2014), adottata il 24 settembre 2014, 8° considerando del preambolo. In dottrina, per un commento sulla controversa definizione di “combattente straniero”, cfr. M. SOSSAI, *Foreign Terrorist Fighters: una nozione ai confini del diritto internazionale*, in *Federalismi*, 2015, pp. 1-16.

² Cfr. risoluzione n. 2178 (2014), cit., par. 1. Questo stesso paragrafo è stato oggetto delle attente riflessioni condotte da A. PETERS, *Security Council Resolution 2178 (2014): The “Foreign Terrorist Fighter” as an International Legal Person, Part I*, in *EJIL:Talk!*, 2014, disponibile *online*, che sostiene che, plausibilmente, dall’interpretazione della risoluzione, la quale prevede chiari nonché espliciti obblighi almeno con riguardo a questo paragrafo, è possibile ricavare the «legal basis for everyone’s obligation not to commit terrorist acts». Quanto al verbo “demand”, rinviamo agli scritti di L. BORLINI, *The Security Council and Non-State Domestic Actors: Changes in Non-Forcible Measures between International Lawmaking and Peacebuilding*, in *Virginia Journal of International Law*, 2021, pp. 489-542, in specie pp. 527-530, secondo cui il Consiglio ricorre sempre più spesso a tale verbo al fine di ingiungere determinate condotte agli individui, di cui richiede il completo rispetto.

³ La prima volta che il Consiglio ha manifestato la sua preoccupazione circa l’emergente presenza dei FTFs è stata in una dichiarazione presidenziale, in cui valuta le loro attività con riguardo al traffico illecito di petrolio. Cfr. UN Doc S/PRST/2014/14 (2014). Sul contrasto al *foreign fighter*, rinviamo ad A. DE GUTTRY, F. CAPONE, C. PAULUSSEN (eds.), *Foreign Fighters under International Law and Beyond*, Berlino, 2016.

⁴ Cfr. UN, Security Council, risoluzione n. 2170 (2014), adottata il 15 agosto 2014, 18° considerando del preambolo e par. 1.

⁵ Ci riferiamo al termine risoluzioni “legislative” nel senso adoperato da G. ABI-SAAB, *The Security Council as Legislator and as Executive in its Fight Against Terrorism and Against Proliferation of Weapons of Mass Destruction: The Question of Legitimacy*, in R. WOLFRUM, V. ROBEN (eds.), *Legitimacy in International Law*, Berlino, 2008, p. 109 ss., in particolare p. 117, ovvero sia la presenza di «enactment of prospective, general, and abstract rules of conduct that bind all the subjects in the unlimited future».

giuridici, adottando nuove leggi o emendando quelle esistenti⁶. Dall'altra parte, agli Stati viene richiesto di a) attuare efficienti operazioni di sorveglianza dei confini, b) raccogliere taluni dati e c) vigilare affinché documenti di identità e di viaggio non siano utilizzati in modo fraudolento⁷. Si tratta, quindi, di misure preventive atte non solo ad identificare il FTF, ma anche a tenerlo fuori dai confini degli Stati maggiormente coinvolti (come quello d'origine e di destinazione). Non passa di certo inosservato che, inoltre, le minacce poste dalle attività dei FTFs non sono concrete, contingenti, bensì astratte e, *ipso facto*, solo eventuali.

2. L'impianto delle più recenti misure disposte dal Consiglio di sicurezza. –

All'interno del quadro sinteticamente descritto, si colloca la più recente risoluzione del Consiglio in materia di contrasto al fenomeno dei combattenti terroristi stranieri, ovverosia la n. 2610 (2021). Adottata ai sensi del capitolo VII della Carta ONU, essa esprime, fin dalle prime considerazioni contenute nel preambolo, una profonda preoccupazione riguardante «the increasing number of foreign terrorist fighters leaving zones of armed conflict, returning to their countries of origin, transiting through, traveling to or relocating to or from other Member States»⁸. Dalle dichiarazioni del Presidente del Consiglio di sicurezza, inoltre, si comprende meglio la portata destabilizzante che il fenomeno in questione comporta per la Comunità internazionale: i combattenti stranieri possono esacerbare situazioni di conflitto già esistenti, aumentandone la durata per via della loro stessa capacità di spostarsi dallo Stato d'origine a quello in cui transitano, o in zone di confine di Stati in cui vi sono conflitti armati⁹.

L'insieme di misure deliberate dal Consiglio vanno a comporre una strategia basata principalmente su due pilastri: da una parte, il rafforzamento di azioni a carattere preventivo, dall'altra una maggiore cooperazione internazionale imperniata su un veloce scambio di informazioni. Più nello specifico, il primo pilastro, in cui ricadono obblighi generali e astratti, si compone di attività di sorveglianza maggiormente incisive, come il dovere degli Stati di chiedere alle compagnie aeree che operano nei loro territori di fornire alle competenti autorità nazionali le c.d. *advance passengers information* (API), in linea con quanto predisposto dalla International Civil Aviation Organization (ICAO)¹⁰. Le API servono a porre gli Stati nelle migliori condizioni per operare un tempestivo tracciamento dei movimenti del combattente straniero, andando a identificare ogni tentativo di entrata, transito e uscita dai territori degli Stati. Va da sé che quest'ultimi sono tenuti a porre in

⁶ Cfr. risoluzione n. 2178 (2014), cit., par. 6 lett. a). Proprio al fine di ottemperare agli obblighi onusiani, l'Italia ha convertito il decreto legge del 18 febbraio 2015 n. 7 in legge del 17 aprile 2015 n. 43, la quale introduce *Misure urgenti per il contrasto del terrorismo, anche di matrice internazionale*. In virtù di tale normativa, è stata ampliata la portata dell'art. 270 c.p., mediante un art. 270 *quater* e *quinquies*.

⁷ Cfr. risoluzione n. 2178 (2014), cit., par. 2.

⁸ Cfr. risoluzione n. 2610 (2021), adottata il 17 dicembre 2021, 39° considerando del preambolo.

⁹ Cfr. UN, Security Council, Statement by the President of the Security Council, UN Doc. S/PRST/2021/1, 12 gennaio 2021, par. 13.

¹⁰ Cfr. UN, Security Council, risoluzione n. 2396 (2017), adottata il 21 dicembre 2017, par. 11. La ragione che supporta una tale decisione risiede nel fatto che i *foreign fighters* «may use civil aviation both as a means of transportation and as a target, and may use cargo both to target civil aviation and as a means of shipment of materiel». Ivi, 25° considerando del preambolo.

essere tali attività di sorveglianza e di indagine avendo cura di rispettare i diritti umani e le libertà fondamentali delle persone coinvolte¹¹. Torneremo più avanti su quest'aspetto.

Similmente, gli Stati sono obbligati a dotarsi delle «capabilities to collect, process and analyse passenger name record data (PNR) and biometric data as well»¹². Il PNR deve essere adoperato dalle autorità nazionali per scopi di identificazione e, per le stesse ragioni, va anche condiviso con altri Stati che ne fanno richiesta, in una prospettiva di cooperazione internazionale. Attraverso l'analisi di questi dati, peraltro, si è in grado, in modo più agevole, di controllare, ed eventualmente revocare, i passaporti e i documenti di viaggio che, come detto, possono essere utilizzati fraudolentemente; in caso di revoca, lo Stato è tenuto a portare a conoscenza degli altri Stati simile azione mediante il *database* di INTERPOL¹³.

È evidente che la *ratio* di questi interventi sia quella di assicurare che il *foreign fighter* non sia in grado di usare il territorio degli Stati al fine di unirsi a gruppi terroristici, anche per il solo scopo di ricevere addestramento, e prova ne sia il fatto che uno dei criteri per essere iscritto nella lista nera del Comitato delle sanzioni ISIS & Al Qaeda riguarda ogni tentativo di agevolare o finanziare il reclutamento e il movimento del FTF¹⁴. A tal fine, peraltro, una delle strategie rientranti nel primo pilastro (obbligatorio) si concreta, in linea con il modello della 1373, nell'aggiornamento delle legislazioni nazionali al fine di includere «serious criminal offences» funzionali a condannare e punire il «wilful provision or collection of funds, financial assets or economic resources or financial or other related services» a beneficio di organizzazioni terroristiche, «*even in the absence of a link to a specific terrorist act*»¹⁵.

Quanto al secondo pilastro, in cui non sono previsti obblighi, ma semplici raccomandazioni, esso si incentra sullo scambio rapido e tempestivo di informazioni aventi ad oggetto i movimenti e le attività finanziarie dei FTFs e, difatti, il Consiglio incoraggia un'azione maggiormente coordinata, sia a livello internazionale che regionale¹⁶. Ad esempio, si dovrebbe favorire la circolazione dei già citati PNR ed API, unitamente alle *watch lists*, mediante «bilateral or multilateral mechanisms»¹⁷, soprattutto per rispondere efficacemente a quei casi in cui il combattente straniero abbia più di una nazionalità¹⁸.

La cooperazione internazionale in materia di scambio di informazioni diviene, quindi, non solo opportuna, ma anche necessaria, al fine di permettere agli Stati di valutare l'esistenza di profili di responsabilità di coloro i quali commettono, organizzano

¹¹ Cfr. risoluzione n. 2610 (2021), cit., par. 37.

¹² Ivi, par. 38. Questa decisione si ritrova, per la prima volta, nella risoluzione n. 2396 (2017), in cui si specifica che le misure devono essere implementate in pieno rispetto sia delle raccomandazioni dell'ICAO che del diritto internazionale dei diritti umani. Per quanto concerne i «biometric data», essi si identificano nelle «fingerprints, photographs, facial recognition». Cfr. risoluzione n. 2396 (2017), cit., paragrafi 12 e 15.

¹³ Cfr. risoluzione n. 2610 (2021), cit., par. 33.

¹⁴ Il Comitato, istituito dalla risoluzione n. 2253 (2015), amministra il regime sanzionatorio del terrorismo. Cfr. UN, Security Council, risoluzione n. 2253 (2015), adottata il 17 dicembre 2015, par. 1.

¹⁵ Cfr. risoluzione n. 2610 (2021), cit., par. 19, corsivo nostro.

¹⁶ Ivi, par. 41. Si veda anche UN, Security Council, risoluzione n. 2462 (2019), adottata il 28 marzo 2019, paragrafi 19 e 28.

¹⁷ Cfr. risoluzione n. 2396 (2017), cit., par. 12 s.

¹⁸ Cfr. risoluzione n. 2610 (2021), cit., par. 42.

o supportano atti terroristici nella veste di *foreign fighters*, tant'è vero che il Consiglio «recalls its decision in resolution 1373 (2001) that Member States shall afford one another the greatest measure of assistance in connection with criminal investigations or criminal proceedings relating to the financing or support of terrorist acts»¹⁹.

3. Principali elementi di novità e di perplessità giuridica dell'azione del Consiglio di sicurezza. – Affinché il fenomeno del FTF venga efficacemente contrastato, è necessario che gli Stati diano adeguato adempimento agli obblighi poc'anzi descritti, pur consapevoli del fatto che l'attuazione di queste misure va a incidere sulle posizioni giuridiche dei singoli. È forse per questo che il Consiglio, fin dalla risoluzione n. 2178, ha richiesto agli Stati di attuare dette misure in conformità con obblighi di tutela dei diritti umani²⁰. In ciò, ci sembra possa essere letta la presa di coscienza, da parte del Consiglio stesso, circa il fatto che la lotta al terrorismo non è di per sé incompatibile con la tutela dei diritti, ma anzi l'una rispetto all'altra è «complementary and mutually reinforcing»²¹. Altresì, è sicuramente degno di nota l'invito rivolto agli Stati affinché prendano in dovuta considerazione «the potential effects of counter-terrorism measures on exclusively humanitarian activities, including medical activities, that are carried out by impartial humanitarian actors»²². Tali riferimenti non solo fanno da guida all'azione degli Stati all'atto di eseguire le decisioni del Consiglio, ma sono anche un modo per cercare di armonizzare obblighi potenzialmente confliggenti, anche con riferimento alle norme del diritto internazionale umanitario²³. Nell'ultima risoluzione, del resto, sono evidenti i moniti lanciati agli Stati di raccogliere, studiare e proteggere dati (PNR e API) in modo rispettoso della pertinente normativa internazionale, tra cui gli *Standards and Recommended Practices* (SRPs) adottati dall'ICAO²⁴.

Malgrado siano presenti simili elementi di armonizzazione, le risoluzioni “legislative” concernenti i *foreign fighters* destano talune preoccupazioni giuridiche soprattutto alla luce della terminologia utilizzata. Difatti, è opportuno rimarcare che, a differenza di quanto avvenuto con la risoluzione n. 1373 (2021), oggetto delle decisioni del Consiglio non è il terrorismo internazionale, bensì ogni forma di terrorismo. L'assenza della

¹⁹ Ivi, par. 12. Il richiamo della risoluzione n. 1373 (2001) con riguardo all'obbligo di adottare leggi interne che criminalizzino determinate fattispecie si trova anche nella risoluzione n. 2462 (2019), cit., par. 5.

²⁰ Cfr. risoluzione n. 2178 (2014), cit., 7° considerando del preambolo. Stati quali il Cile e il Lussemburgo hanno considerevolmente apprezzato tale inserimento. Cfr. UN Doc S/PV 7272 (2014), pp. 12 e 16.

²¹ Si vedano risoluzione n. 2178 (2014), cit., 7° considerando del preambolo; nonché UN, Security Council, risoluzione n. 2482 (2019), adottata il 19 luglio 2019, 19° considerando del preambolo.

²² Cfr. risoluzione 2462 (2019), cit., par. 24. Da questo punto di vista, il Regno Unito ha commentato positivamente «the fact that we have addressed those issues for the first time in this Chapter VII counter-terrorism resolution», mentre la Germania ha sottolineato la fondamentale importanza che «we do not erect barriers to humanitarian assistance by restricting the access of humanitarian personnel to funds in conflict regions». Cfr. UN Doc S/PV 8496 (2019), pp. 11 e 14.

²³ Per questo specifico profilo, segnaliamo soprattutto il contributo di S. KRAEHNEMANN, *Foreign Fighters under International Law*, Academy briefing No. 7, 2014, disponibile *online*.

²⁴ Benché la presenza di sistemi di API e PNR costituisca un obbligo giuridico disposto dal Consiglio, non sono molti gli Stati che vi hanno ottemperato, come notato dalla stessa ICAO. Cfr. ICAO, *Implementing ICAO and INTERPOL provisions key to immobilizing foreign terrorist fighters*, maggio 2019, in cui si segnala che solo 67 Stati hanno soddisfatto il requisito dell'istituzione di sistemi API (che formano peraltro una *Practice* dell'ICAO dal 2018) e solo 27 hanno sistemi per processare i dati PNR, concludendo che «global implementation is lagging in this area».

qualificazione “internazionale” non lascia dubbi circa la possibilità che gli Stati utilizzino, in modo strumentale, gli atti del Consiglio per reprimere forme di “terrorismo” domestico, o, se si preferisce, di dissenso interno. Pertanto, e tralasciando la questione dell’intrusione, più o meno marcata, nella sovranità nazionale e del rispetto per obblighi di natura costituzionale, tutte le misure di carattere preventivo che abbiamo analizzato poco sopra «may be used by states to nefariously target those who disagree with them in new and highly coercive ways»²⁵. La formulazione poco chiara di certe espressioni o parole (la stessa nozione di *foreign fighter* lo è) suscita non poche perplessità, alla luce della presenza dell’art. 103 della Carta ONU, il quale, come noto, non solo dispone la primazia degli obblighi derivanti dalla Carta su quelli nascenti da altri trattati internazionali, ma si estende anche alle risoluzioni vincolanti del Consiglio di sicurezza (le decisioni *ex art. 25* della Carta)²⁶. Tale articolo, quindi, potrebbe essere utilizzato come una facile scusante giuridica per non rispettare altri obblighi internazionali, nel momento in cui si fa uso, ad esempio, dello strumento della revoca della cittadinanza per prevenire il ritorno dei *foreign fighters* nel proprio territorio, conducendo ad un potenziale *revival* della dottrina delle *dirty hands*.

Va anche segnalato che, proprio in virtù della necessità di implementare le misure del Consiglio in modo coerente con ciascun ordinamento domestico, agli Stati dovrebbe essere accordato un certo margine di apprezzamento, cosa che invece non accade. Le risoluzioni sui *foreign fighters*, infatti, prescrivono nel dettaglio le riforme e gli emendamenti che gli Stati devono porre in essere, coinvolgendo anche il settore privato, come quello finanziario.

È forse per questi motivi, vale a dire la possibilità di un uso che vada oltre il mero contrasto al FTF, che si potrebbero spiegare le dichiarazioni dei delegati degli Stati all’atto di votare le diverse risoluzioni in *subiecta materia*. È di certo interessante notare che, dall’analisi di tali dichiarazioni, non si ricava nessuna critica di carattere generale allo strumento “legislativo” in quanto tale (e quindi, per esteso, ai poteri “legislativi” del Consiglio), adesso considerato come risposta globale, idonea e opportuna²⁷ per affrontare l’impegnativo compito di combattere le minacce alla pace poste dai FTFs.

A titolo di esempio, è possibile fare riferimento all’adozione della risoluzione n. 2396²⁸ per sottolineare come, anzitutto, essa sia stata “sponsorizzata” da 66 Stati e abbia ricevuto un ampio sostegno, in quanto considerata «a milestone in the fight against terrorism» e utile al fine di rafforzare la cooperazione multilaterale concernente lo

²⁵ Rinviamo, inoltre, al commento di F. N. AOLÁIN, *The UN Security Council, Global Watch Lists, Biometrics, and the Threat to the Rule of Law*, in *Just Security*, 2018, disponibile *online*.

²⁶ Cfr. risoluzione n. 2178 (2014), cit., 1°, 2° e 22° considerando del preambolo. Sul punto, si vedano le riflessioni di M. MILANOVIC, *UN Security Council adopts Resolution 2178 on Foreign Terrorist Fighters*, in *EJIL:Talk!*, 2014, disponibile *online*, il quale, non a caso, ha notato il «potential for abuse inherent in some of the provisions of the resolution» derivante dal fatto che tutte le forme di terrorismo, non solo quello internazionale, rappresentano il *target* delle risoluzioni. Analogamente, si veda anche il contributo di M. SCHEININ, *Back to 9/11 panic? Security Council resolution on foreign terrorist fighters*, in *Just Security*, 2014, disponibile *online*, che ha descritto la risoluzione n. 2178 come un «huge backlash in the UN counter-terrorism regime», derivante dalla considerazione che una grande varietà di Stati «apply notoriously wide, vague or abusive definitions of terrorism».

²⁷ L’unico commento critico è stato avanzato dalla Siria, il cui rappresentante ha criticato il fatto che «[t]oday’s resolution 2170 (2014) was not discussed with Syria during its drafting phase». Cfr. UN Doc S/PV 7242 (2014), p. 8.

²⁸ Sulla risoluzione n. 2610 non vi sono elementi per dibattere, semplicemente perché è adottata per *consensus*.

scambio di informazioni e l'assistenza nei riguardi di quei Paesi che la necessitano²⁹. Il dato giuridico che è possibile ricavare da simili dichiarazioni è relativo al fatto che gli Stati hanno maturato la profonda convinzione che la lotta al terrorismo costituisca un *interesse generale* per la Comunità internazionale nella sua interezza e ciò potrebbe ulteriormente spiegare il supporto che hanno prestato all'azione del Consiglio e la conseguente assenza di critiche.

Inoltre, queste “nuove” risoluzioni legislative si caratterizzano per l'ampia partecipazione agli incontri del Consiglio *prima* che l'atto venga adottato. La risoluzione n. 2462 è abbastanza esemplificativa sul punto: il *meeting* organizzato dal Consiglio ha visto l'ampia partecipazione non solo degli Stati, ma anche di un nutrito numero di esperti (invitati in applicazione dell'art. 39 del Regolamento interno del Consiglio), come i membri dello *United Nations Office of Counter-terrorism*, l'osservatore permanente della Croce Rossa, delegati dell'Unione europea e dell'Unione africana³⁰. La volontà del Consiglio di dare la possibilità a uno svariato numero di attori di esprimere le loro posizioni, oltre ad essere utile al fine di capire se l'azione sia o meno supportata, contribuisce a rispondere a quelle critiche che erano state opportunamente avanzate dalla dottrina nei riguardi della risoluzione n. 1373, adottata senza alcun tipo di dibattito, il che è sicuramente dannoso per gli Stati che in quel momento non sono membri del Consiglio³¹, data la portata *generale* delle misure adottate.

4. Note conclusive. – In queste brevi note, abbiamo cercato di evidenziare che gli elementi della «border security» e della «information sharing» rappresentano i pilastri su cui si impernia la lotta al fenomeno terroristico dei combattenti stranieri, come risulta

²⁹ Cfr. UN Doc S/PV 8148 (2017). Sia la Russia che gli USA sono stati concordi nell'affermare «the need to share a range of information» e di «act collectively» come l'unico modo per ottenere dei risultati tangibili, pp. 3 e 6. Secondo il rappresentante dell'Italia, lo scopo della risoluzione è quello di risolvere il «problem of returnees through the adoption of balanced and effective measures», p. 5 (similmente la Francia, p. 6). L'Uruguay è stato molto chiaro nell'incoraggiare «States that are able to do so and the competent bodies of the United Nations to provide assistance to States that need and request it», p. 8. Le uniche osservazioni critiche sono state formulate dal rappresentante dell'Egitto, il quale ha fortemente contestato il «prescriptive language» del par. 3 della risoluzione, nonché l'imposizione di «new and costly obligations on all States [in relation to operative paragraphs 12 and 15]», p. 4.

³⁰ È possibile prendere visione delle rilevanti dichiarazioni nel documento UN Doc S/PV 8496 (2019). Il United Nations Office of Counter-Terrorism (UNOCT) ha rimarcato che «only through strong collaboration and targeted efforts can we achieve concrete results in our fight against terrorism and terrorist financing», p. 4. Il «great momentum» fornito dalla risoluzione è stato enfatizzato dall'Indonesia (p. 9), dalla Polonia (p. 11) e dall'UE (p. 41). Il Belgio e la Costa d'Avorio hanno accolto l'atto consigliare perché «it fills important gaps related to the rapid evolution of the electronic financing infrastructure» (pp. 16 e 18), mentre gli USA hanno fatto riferimento «[to the] important step forward in adapting United Nations tools to address today's counter-terrorism financing threat», p. 20. Lo scopo di «harmonizing existing rules and recommendations» è stato ribadito dall'Italia, p. 34. Giappone (p. 37), Cuba (p. 56) e l'Osservatore permanente dell'Unione africana (p. 63) hanno indicato quanto sia importante «to further strengthen the sharing of information among States in order to keep up with evolving technology and the expansion of the areas in which terrorists operate».

³¹ Così, *inter alios*, L. MARTINEZ, *The Legislative Role of the Security Council in its fight against Terrorism: Legal, Political and Practical Limits*, in *The International and Comparative Law Quarterly*, 2008, pp. 333-359, in specie p. 353, secondo il quale, per l'appunto, «any future normative resolution should follow this precedent [the Author is referring to Resolution 1540]». Similmente S. TALMON, *The Security Council as a World Legislature*, in *American Journal of International Law*, 2005, pp. 175-193, p. 186, il quale aveva suggerito di adoperare la disposizione di cui all'art. 31 della Carta ONU al fine di concedere agli Stati membri «the opportunity to express their views».

anche dai principi di Madrid³², i quali fanno proprio riferimento alla necessità di rafforzare, anche mediante opportuno addestramento, la *capacity* degli attori coinvolti nella sorveglianza dei confini. Ciò, a sua volta, permette di identificare e prevenire i movimenti dei FTFs.

L'ulteriore aspetto che, ai nostri fini, risulta utile evidenziare è relativo al fatto che questa nuova fase della prassi legislativa abbia ricevuto maggiore e più ampio sostegno da parte degli Stati che, fondamentalmente, hanno dimostrato sostanziale acquiescenza, malgrado la circostanza che, contrariamente alla risoluzione n. 1373, in parte riproduttiva della Convenzione per la repressione del finanziamento del terrorismo (1999), gli obblighi di contrasto al *foreign fighter* non sono sanciti dal preesistente diritto pattizio ma sono disposti *ex novo* dal Consiglio di sicurezza. Non siamo, naturalmente, di fronte alla nascita di una norma consuetudinaria particolare nell'ambito del capitolo VII della Carta, avente ad oggetto il potere del Consiglio di legiferare; nondimeno, le risoluzioni dei FTFs possono essere utili ai fini di interpretare l'art. 41 della Carta medesima in qualità di «subsequent practice» di cui all'art. 31, par. 3, lett. b) della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati (1969).

La nostra analisi, infine, fa emergere una considerazione più generale relativa alle recenti tendenze manifestatesi in seno al Consiglio di sicurezza. Le risoluzioni che abbiamo esaminato si collocano in un quadro più ampio di misure con cui il medesimo organo pretende di disciplinare le attività degli individui, dei *non-state actors* e del settore privato. Esse diventano, quindi, espressione di un'azione preventiva, piuttosto che repressiva, condotta al fine di creare delle solide condizioni per una pace maggiormente duratura. In altri termini, dall'originaria dimensione del *peace-enforcement* immaginata dai redattori della Carta, il Consiglio oggi giorno «inserted itself into a new interface between international peacebuilding and lawmaking»³³, interpretando evolutivamente gli strumenti del sistema di sicurezza collettiva per affrontare le minacce mutevoli per la sicurezza della Comunità internazionale. Nel fare ciò, ha cominciato a rivolgersi direttamente alla categoria degli individui *lato sensu*, data l'accresciuta rilevanza che hanno acquisito, negli ultimi 15 anni, all'interno dell'ordinamento giuridico internazionale³⁴.

Giugno 2022

³² Cfr. UNSC, *Madrid Guiding Principles*, UN Doc. S/2018/1177, 28 dicembre 2018, pp. 5-11.

³³ Ci riferiamo, nello specifico, alle pagine di K.E. BOON, *U.N. Sanctions as Regulation*, in *Chinese Journal of International Law*, 2016, pp. 543-577, in particolare pp. 546-547 e p. 575, che pone l'esempio della prassi delle *smart sanction*, le quali, recentemente, vengono applicate «in a forward-looking manner», evidenziando «a shift in emphasis from *ex-post* to *ex-ante* measures», al fine di accrescere le possibilità che una determinata area di crisi venga «guidata» verso una maggiore stabilità futura.

³⁴ La questione della possibilità o meno, per il Consiglio di sicurezza, di rivolgersi direttamente ai singoli imponendo determinati contegni è stata affrontata dalla CIG nell'opinione consultiva sul *Kosovo*, in cui ha affermato che tale imposizione debba essere valutata «on a case-by-case basis». La Corte, pertanto, ha lasciato irrisolta la problematica riguardante una *competenza generale* ai sensi del capitolo VII della Carta, esercitabile dal medesimo Consiglio, con cui sancisce obblighi valevoli per gli individui. Cfr. Corte internazionale di giustizia, *Accordance with International Law of the unilateral declaration of independence in respect of Kosovo*, Advisory Opinion, 2010, ICJ Rep., p. 403, par. 117. Sul tema, per più ampie e recenti riflessioni, rinviamo a L. BORLINI, *The Security Council and Non-State Domestic Actors*, cit., pp. 489-542.



WGPR, Regolamento sanitario internazionale e finanziamento sostenibile: come cambiano la preparazione e risposta alle emergenze sanitarie con la 75a Assemblea mondiale della sanità

Antonio Perrelli

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

1. Introduzione – In un’agenda fitta di impegni, la lotta alle emergenze sanitarie rimane un punto centrale per l’Assemblea mondiale della sanità (AMS). Il lavoro svolto dall’AMS si iscrive nel più ampio progetto di trasformazione che l’Organizzazione mondiale della sanità (OMS) ha elaborato per rinforzare la preparazione, la risposta e la resilienza dell’architettura della *governance* globale della salute di fronte alle emergenze sanitarie¹.

L’analisi svolta si concentra su tre assi principali: il lavoro del Working Group per la preparazione e la risposta alle emergenze sanitarie, le modifiche al Regolamento sanitario internazionale (RSI), e infine il nuovo modello di finanziamento sostenibile dell’OMS².

2. Il rapporto del Working Group per la preparazione e la risposta alle emergenze sanitarie e la costituzione del WGIHR – Nel 2021, tramite la risoluzione WHA74.7, l’AMS ha costituito un Working Group (WGPR) formato da Stati membri con lo scopo di rinforzare la preparazione e la risposta alle emergenze sanitarie. Nello specifico, al WGPR era affidato il compito di analizzare i risultati e le raccomandazioni contenuti in diversi rapporti³. In un secondo momento, anche il WGPR avrebbe dovuto, a sua volta, presentare un rapporto⁴, indicando un piano d’azione diretto al Segretariato, agli Stati membri e ad altri attori non statali. In seguito all’adozione del rapporto da parte della sessione straordinaria dell’AMS, il mandato del WGPR è stato prolungato per continuare il lavoro sulle modifiche al RSI e preparare un rapporto conclusivo, da sottoporre all’attenzione della 75^a AMS.

Il testo del rapporto finale è stato quindi adottato dall’Assemblea, ma una serie di modifiche al suo contenuto hanno destato perplessità. Innanzitutto, le “raccomandazioni” presenti nel testo originale sono state ribattezzate come “possibili azioni”. Il testo, inoltre, è giunto all’Assemblea dopo una lunga discussione sul termine “pandemia”: i delegati dell’UE, nonostante le promesse fatte ad alcuni rappresentanti dei Paesi in via di sviluppo,

¹ World Health Organization, *White Paper Consultation: Strengthening the Global Architecture for HEPR*, WHO, 2022.

² I temi avevano formato oggetto di discussione nel corso della 74a AMS, come riportato in dettaglio in A. Di Giuseppe, *L’Assemblea mondiale della sanità rafforza la preparazione e la risposta dell’OMS alle emergenze sanitarie*, in Osorin, giugno 2021, www.osorin.it.

³ Si fa riferimento, in particolar modo, a quanto prodotto dall’Independent Panel for Pandemic Preparedness and Response, dal Review Committee sul funzionamento del Regolamento sanitario internazionale durante la crisi COVID-19 e l’Independent Oversight and Advisory Committee for the WHO Health Emergencies Programme.

⁴ Il rapporto è stato presentato alla sessione straordinaria dell’AMS e al Consiglio esecutivo dell’OMS.

avrebbero bloccato l'utilizzo del termine "emergenza sanitaria", mantenendo salda la definizione di "pandemia", soprattutto in alcuni passaggi cruciali. Tale definizione, però, restringe considerevolmente l'obiettivo del rapporto, escludendo alcune situazioni intermedie che sarebbero altrimenti ricadute nel più ampio concetto di "emergenza sanitaria".

L'AMS ha inoltre deciso di costituire un nuovo Working Group, votato esclusivamente alle modifiche del Regolamento sanitario internazionale (il WGIHR). Tale gruppo nasce dalle ceneri del WGPR che, con l'adozione del rapporto finale, esaurisce buona parte del suo mandato. Avendo, infatti, valutato positivamente l'opportunità di discutere un nuovo strumento per la lotta alle pandemie⁵ e avendo analizzato le 131 raccomandazioni e determinazioni offerte da vari gruppi di esperti, al WGPR non rimaneva che discutere delle modifiche da apportare al RSI.

3. Le modifiche al Regolamento sanitario internazionale – Come accennato, il mandato del nuovo WGIHR ruota intorno alle modifiche da apportare al Regolamento Sanitario Internazionale. Da un punto di vista sostanziale, tali modifiche dovrebbero coprire quella porzione di preparazione e risposta alle emergenze sanitarie lasciata scoperta dal lavoro dell'Intergovernmental Negotiating Body (INB)⁶, che si occuperà della stesura e della negoziazione del testo di un nuovo strumento (spesso riportato come "trattato" pandemico, vista la possibile adozione secondo gli articoli 19 e 20 della Costituzione dell'OMS)⁷.

Per facilitare le modifiche sostanziali al RSI, l'AMS ha tuttavia stabilito di rivedere il processo formale per il respingimento, la formulazione di riserve e l'entrata in vigore degli emendamenti. Le modifiche interessano principalmente l'art. 59 del RSI, riducendo da 18 a 10 mesi la finestra per respingere o formulare riserve verso futuri emendamenti, che si considerano entrati in vigore dopo 12 mesi⁸ (precedentemente 24). Accorciando i tempi del processo formale, le riforme al RSI potranno procedere in parallelo rispetto all'elaborazione e negoziazione del testo per il nuovo strumento curato dall'INB. Il pacchetto di modifiche procedurali è stato promosso dagli Stati Uniti e appoggiato da Australia, Bosnia ed Erzegovina, Colombia, UE, Giappone, Principato di Monaco, Repubblica di Corea e Regno Unito. Alcuni rappresentanti dei Paesi in via di sviluppo hanno però evidenziato una serie di aspetti critici⁹: innanzitutto, il "consenso" citato nel

⁵ World Health Organization, *Draft report of the Member States Working Group on Strengthening WHO Preparedness and Response to Health Emergencies to the special session of the World Health Assembly*, WHO, 2021.

⁶ L'INB è stato istituito a seguito della Sessione straordinaria dell'AMS svoltasi nel novembre 2021.

⁷ Secondo tale articolo, l'AMS può adottare convenzioni o accordi a maggioranza di due terzi dell'assemblea. Tali strumenti sono sostanzialmente sovrapponibili ai trattati internazionali, mentre lo strumento del regolamento (adottato ad esempio per l'RSI) ha uno statuto parzialmente diverso, tanto da spingere alcuni autori a definirlo uno strumento "quasi-legislativo", così come riportato in L.O. Gostin, D. Sridhar, D. Hougendobler, *The normative authority of the World Health Organization*, in *Public Health*, 129(7), 2015, 854-863.

⁸ In entrambi i casi, il *dies a quo* si fissa in base alla notificazione dell'adozione di un emendamento al regolamento da parte del Direttore generale.

⁹ Pur avvertendo la necessità di riformare il RSI, molti Paesi in via di sviluppo hanno avanzato delle riserve sui contenuti e sui tempi della discussione. È utile ricordare che il RSI ha creato non pochi problemi durante la gestione della pandemia di COVID-19, soprattutto per i paesi del Sud globale. Basti pensare, ad esempio, ai problemi scaturiti dalla mancata osservanza dell'art. 43 del RSI nel caso delle restrizioni ai viaggi imposte al Sudafrica e ad altri Paesi dell'Africa meridionale.

testo della risoluzione non rispecchierebbe la gamma di posizioni presenti all'interno dell'Assemblea (molti rappresentanti non hanno apprezzato tempi e contenuti della riforma). Altri delegati hanno manifestato forti dubbi sulle conseguenze di tali modifiche sul quadro nazionale¹⁰. In generale, la preoccupazione sottesa di molti rappresentanti era legata ai tempi ristretti della discussione sugli emendamenti procedurali. D'altra parte, era inevitabile che la proposta degli Stati Uniti fosse discussa in poco tempo, considerati i nodi iniziali sugli articoli 9, 10 e 12 del RSI, ormai espunti dalla proposta finale, che hanno inizialmente rallentato la procedura.

Nonostante l'approvazione della risoluzione sulle modifiche procedurali al RSI, alcuni rappresentanti potrebbero decidere di respingere gli emendamenti in futuro (nei prossimi 24 mesi). Stando a quanto stabilito dall'art. 22 del RSI¹¹, i Paesi che dovessero respingere le modifiche non comprometterebbero l'efficacia della risoluzione nei confronti degli altri destinatari. Ciononostante, iniziare il processo di revisione del RSI con la fuoriuscita di alcuni Paesi dalla nuova procedura rappresenterebbe un problema in vista della futura negoziazione degli emendamenti sostanziali, attesi nel 2024 (con entrata in vigore, al più presto, prevista per la 78^a AMS, nel 2025).

4. Il finanziamento sostenibile dell'OMS e l'aumento dei contributi obbligatori

– Altro tema di cruciale importanza è quello della riforma del sistema di finanziamento dell'OMS. Nonostante le novità non interessino direttamente la preparazione e risposta alle emergenze sanitarie, l'impatto sull'architettura della *governance* della salute globale sarà molto ampio, come testimoniato dalla proposta numero dieci del Libro bianco sulle emergenze sanitarie del Direttore generale, approvato dalla 75^a AMS. Il documento evidenzia la necessità di collocare l'OMS al centro dell'architettura della *governance* globale della salute nella gestione delle emergenze sanitarie. L'obiettivo della riforma è quello di restituire all'OMS maggiore sostenibilità, capacità di programmazione e indipendenza. Ciò permetterebbe all'Organizzazione di guadagnare maggiore autorevolezza, risorse finanziarie e responsabilità, per coniugare al meglio un mandato tecnico, scientifico e politico.

Quanto al contenuto, la riforma del sistema di finanziamento dell'OMS punta a incrementare la qualità e la quantità dei contributi versati all'Organizzazione. Questa è finanziata tramite contributi obbligatori, provenienti esclusivamente da Paesi membri e calcolati in percentuale rispetto al PIL, e contributi volontari, provenienti dai Paesi membri, ma anche da altre organizzazioni della famiglia delle Nazioni Unite, organizzazioni intergovernative, organizzazioni filantropiche, attori del settore privato e altre fonti. La differenza fondamentale tra i due tipi di contributi, oltre alla loro provenienza, è la loro flessibilità: alcuni contributi possono infatti essere utilizzati liberamente e riallocati a seconda delle priorità dell'OMS. Altri, invece, devono sottostare ai vincoli di utilizzo e allocazione dettati dal soggetto contribuente. Mentre i contributi obbligatori sono per definizione flessibili, solo una piccola parte dei contributi volontari ha totale flessibilità

¹⁰ P. Patnaik, *Health Emergencies Engulf WHO & its Priorities: A Wrap of WHA 75*, in Geneva Health Files, Newsletter edition no. 139, 2022.

¹¹ *Ibidem*.

(parliamo di *core voluntary contributions account*, o CVCA). Dal 1970 ad oggi, l'OMS ha testimoniato una netta crescita dei contributi volontari, passati a circa l'80% del *budget* totale dell'Organizzazione¹². Un vero e proprio capovolgimento del modello di finanziamento dell'OMS, considerando che nel 1970 erano i contributi obbligatori a sfiorare tale percentuale.

Nel 2021, l'OMS aveva quindi creato un Working Group (WGSF) per elaborare una nuova strategia di finanziamento sostenibile. Il lavoro del WGSF è culminato nell'approvazione di un rapporto¹³, che ha fatto oggetto di una serie di raccomandazioni adottate dall'AMS¹⁴. Il punto cruciale della riforma è l'aumento dei contributi volontari fino al raggiungimento della soglia del 50% del *base budget*¹⁵ (si attestano attorno al 22% del *base budget* di \$4.4 milioni approvato lo scorso anno)¹⁶. La proposta prende spunto da una raccomandazione dell'Independent Panel for Pandemic Preparedness and Response, che suggeriva un aumento fino ai due terzi del *base budget*¹⁷. L'incremento approvato dall'Assemblea sarà graduale e corrisponderà ad aumenti del 20, 35 e 40%, rispettivamente in relazione ai bienni 2024-25, 2026-27 e 2028-29¹⁸. Sulla fattibilità dell'aumento dei contributi obbligatori rimangono alcune riserve: secondo alcune fonti, un obiettivo più facilmente realizzabile sarebbe quello del 35%¹⁹, considerato che la riforma rimane più una sollecitazione che un obbligo nei confronti degli Stati membri. In ogni caso, l'affermazione di un modello di finanziamento flessibile segna un momento storico per l'Organizzazione, che da anni andava incontro all'erosione dei contributi obbligatori.

5. Conclusioni – Quanto stabilito nel corso dell'AMS avrà un impatto considerevole sulla preparazione e risposta alle emergenze sanitarie. Per evitare la frammentazione della *governance* globale della salute, sarà tuttavia utile monitorare anche altri processi e iniziative in corso, come il nuovo strumento per la lotta alle pandemie curato dall'INB, la possibile trasformazione di ACT-A in una piattaforma perenne *end-to-end*²⁰,

¹² L. O. Gostin, K. A. Klock, H. Clark, F. Z. Diop, D. Jayasuriya, J. Mahmood, A. Waris, *Financing the future of WHO*, in *Lancet*, vol. 399, no. 10334, 2022.

¹³ World Health Organization, *Sustainable financing: report of the Working Group, Report by the Director General*, WHO, 2022.

¹⁴ World Health organization, *Sustainable financing: report of the Working Group, Report of the Programme, Budget and Administration Committee of the Executive Board to the Seventy-fifth World Health Assembly*, WHO 2022.

¹⁵ Tale segmento costituisce il pilastro principale del bilancio dell'OMS. Gli altri tre sono costituiti da: Special programmes, The Global Polio Eradication Initiative (GPEI), Emergency operations and appeals.

¹⁶ J. L. Ravelo, *Countries agreed to sustainable financing for WHO. What's next?*, in www.devex.com, 22 maggio 2022.

¹⁷ The Independent Panel for Pandemic Preparedness and Response, *COVID-19: Make it the Last Pandemic, IPPPR*, 2021.

¹⁸ World Health Organization, *Sustainable financing: report of the Working Group, Report by the Director General*, WHO, 2022.

¹⁹ P. Patnaik, *Member States Pull Back WHO from the Brink of Irrelevance, Reach Consensus to Pay More in Dues*, in Geneva Health Files, Newsletter edition no. 134, 2022.

²⁰ Come suggerito nel progress rapporto dell'IPPPR, The Independent Panel for Pandemic Preparedness and Response, *Transforming or Tinkering? Inaction lays the groundwork for the next pandemic, IPPPR*, 2022

la costituzione di una commissione permanente all'interno del Consiglio esecutivo dell'OMS²¹ e la creazione di un Fondo pandemico²².

Giugno 2022

²¹ La commissione permanente per la prevenzione, la preparazione e la risposta in caso di emergenza è stata costituita in seno al Consiglio Esecutivo dell'OMS, ed è stata approvata tramite risoluzione durante la centocinquantunesima sessione del Consiglio Esecutivo. Alcuni studiosi osservano l'incompatibilità di tale strumento con l'attuale assetto della architettura della governance della salute globale nel contrasto alle emergenze sanitarie, informato all'RSI e alla Costituzione dell'OMS, così come riportato in N. Ramakrishnan, *WHO: Proposed new standing committee usurps powers of IHR 2005*, TWN, 2022.

²² Il Fondo Pandemico si costituirà come un Financial Intermediary Fund (FIF), e sarà ospitato dalla Banca Mondiale.

L'impugnazione della misura del congelamento dei beni sul piano internazionale e nazionale

Roberta Barberini

già sostituto Procuratore generale presso la Corte di cassazione

1. Premessa. – La proposta della Commissione europea per la confisca dei beni di chi si sottrae al congelamento – che, se accolta, presupporrà necessariamente, attesa la natura sanzionatoria della confisca, l'introduzione di corrispondenti reati europei – alimenterà il dibattito sul tema del congelamento dei beni dei c.d. oligarchi, ma anche, prevedibilmente, il relativo contenzioso, a livello sia europeo che nazionale.

Il numero di casi che saranno portati, ai sensi dell'art. 275, co. 2, TFUE, avanti alla Corte di giustizia, vedrà un enorme incremento in forza della notevole estensione del campo di applicazione del regolamento 269/2014, operata, a seguito della invasione dell'Ucraina, dal regolamento 330 dello scorso febbraio. La misura si indirizza ora, infatti, a chiunque fornisca un sostegno materiale o finanziario al governo della Federazione russa e a chi costituisca, per essa, una notevole fonte di reddito.

A livello internazionale, alta è l'attesa sulle decisioni della Corte, ora che, per la presenza della Russia nel Consiglio di sicurezza, le misure di congelamento non sono più sorrette, come era in precedenza, da risoluzioni di tale organo.

La vastità del campo di applicazione dei regolamenti, in parte giustificata dalla funzione meramente preventiva del sistema, impegnerà, più che nel passato, i giudici europei nel conciliare gli obiettivi PESC dell'Unione con la difesa dei diritti fondamentali dei soggetti destinatari.

Sembra utile, in questo momento, fare il punto sulla giurisprudenza della Corte di giustizia in materia di congelamento dei beni, mentre per quanto concerne il contenzioso nazionale, appare urgente una riflessione sul tema della natura delle misure di congelamento, e sulle questioni correlate alla loro impugnazione.

2. Il contenzioso internazionale sul congelamento dei beni. – I regolamenti UE 269/2014 e 330/2022 si rivolgono a soggetti «responsabili di azioni che compromettono o minacciano l'integrità territoriale, la sovranità e l'indipendenza dell'Ucraina», nonché, in forza del secondo, a chiunque fornisca un sostegno materiale o finanziario al governo della Federazione russa, nonché agli «imprenditori di spicco o le persone giuridiche, le entità o gli organismi che operano in settori economici che costituiscono una notevole fonte di reddito per il governo della Federazione russa».

I regolamenti relativi all'Ucraina presentano, rispetto ai precedenti¹, una importante differenza: essi non si fondano su risoluzioni del Consiglio di sicurezza, per l'assorbente motivo che la Federazione russa ne è membro permanente.

¹ I regolamenti 881/2002 e 2580/2001 ed i successivi rivolti contro i terroristi, islamici e non, nonché quelli diretti nei confronti di singoli Stati, come la Siria (regolamento UE n. 36/2012), lo Zimbabwe (regolamento CE n. 314/2004) e l'Iran (regolamento UE n. 267/2012), ovvero, più di recente, contro Daesh (regolamento UE 1686/2016), si fondano su risoluzioni del Consiglio di sicurezza, ma solo nel caso dell'Iran e del primo regolamento, l'881/2002, la lista della UE recepisce quella compilata dal Consiglio di sicurezza. In realtà neppure il regolamento CE n. 765/2006 del 18 maggio 2006, relativo a misure restrittive nei confronti del Presidente Lukashenko e di determinati funzionari della Bielorussia, è preceduto da una risoluzione del Consiglio di Sicurezza, per motivi analoghi.

Il dato è della massima rilevanza: anzitutto, le risoluzioni del Consiglio di sicurezza che precedevano tutti i regolamenti, erano vincolanti in quanto fondate sul capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite, sul presupposto che i terroristi e gli altri destinatari delle misure rappresentassero una minaccia alla pace e sicurezza internazionale.

Qui pesava l'autorevolezza dell'organo e la sua specifica vocazione, che è appunto quella del mantenimento della pace e sicurezza internazionale.

Nel caso delle risoluzioni contro il terrorismo islamico, inoltre, il Consiglio di sicurezza stilava direttamente la lista nera dei soggetti, che le organizzazioni regionali avrebbero poi dovuto recepire.

Ciò significa che destinatari delle sanzioni erano individuati direttamente dall'organo competente per identificare la minaccia alla sicurezza internazionale, e per assumere le misure necessarie per mantenerla e ristabilirla.

Ne erano consapevoli i giudici europei, che proprio sullo stretto legame tra regolamenti europei e risoluzioni del Consiglio di sicurezza, avevano poggiato, nel passato, le motivazioni su ricorsi relativi al congelamento dei beni.

A fronte dei rilievi dei soggetti inseriti negli elenchi che, indicati come terroristi senza alcun vaglio da parte degli organi dell'Unione, lamentavano la violazione del loro diritto di difesa, la risposta dei giudici (allora) comunitari, si fondava su di un presupposto comune, pur nelle diverse sfumature: quello della prevalenza degli obblighi derivanti dalla appartenenza alle Nazioni Unite, rispetto a quelli derivanti dalla CEDU e dal Trattato CE.

Ciò è più evidente nelle sentenze relative al regolamento 881/2002, poiché in tal caso non solo lo strumento si fondava su di una risoluzione del Consiglio di sicurezza, ma ne trasponessa pedissequamente le liste. Il margine di discrezionalità delle istituzioni europee si riduceva all'adeguamento – ove possibile – del regime sanzionatorio agli standard di tutela dei diritti fondamentali.

In assenza del sostegno motivazionale offerto dalle risoluzioni del Consiglio di sicurezza – non essendo ad esse paragonabili quelle della Assemblea generale – i giudici europei non potranno che poggiare le loro motivazioni sul rispetto degli obiettivi PESC dell'Unione, come in effetti è accaduto nelle rare decisioni fondate sul regolamento del 2014.

Il congelamento di una risorsa finanziaria o patrimoniale è definito, negli strumenti internazionali che lo contemplano, come blocco preventivo della sua utilizzazione al fine di ottenere denaro o altre risorse, compreso l'affitto e la vendita². Il congelamento è efficace nel momento della entrata in vigore dello strumento che inserisce il soggetto nelle liste, ed è del tutto indipendente da notizie di reato. I giudici europei hanno anzi più volte affermato³ che i beni delle entità interessate dalle misure restrittive non sono confiscati come prodotti del crimine, ma congelati a titolo conservativo e che, pertanto, le misure non sono sanzioni penali, né implicano alcuna accusa di tale natura.

² In base all'art. 1, lett. f), regolamento 269/2014, il congelamento di fondi consiste nel «divieto di spostare, trasferire, alterare, utilizzare o gestire i fondi o di avere accesso ad essi in modo da modificarne il volume, l'importo, la collocazione, la proprietà, il possesso, la natura e la destinazione o da introdurre altri cambiamenti tali da consentire l'uso dei fondi in questione, compresa la gestione di portafoglio», mentre per «congelamento di risorse economiche» (lett. e) si intende «il divieto di utilizzare risorse economiche per ottenere fondi, beni o servizi in qualsiasi modo, anche attraverso la vendita, l'affitto e le ipoteche».

³ V. per tutte la sentenza del Tribunale 11 luglio 2007, causa T-47/03, *Sison/Consiglio*, p. 101.

Il sistema del congelamento dei beni è stato inaugurato nei confronti dei terroristi e relative organizzazioni e, più tardi, anche di determinati Stati, come la Siria, l'Iran, lo Zimbabwe, la Bielorussia e la Tunisia.

Per quanto riguarda l'Unione europea, i riferimenti principali delle misure rivolte contro terroristi sono i regolamenti 881/2002 e 2580/2001.

Il primo discende dalla risoluzione 1333/2000 del Consiglio di sicurezza, che aveva imposto a tutti gli Stati membri di congelare i beni di individui e organizzazioni legate al terrorismo islamico, individuati in una apposita lista, continuamente aggiornata. L'UE si era adeguata allegando al regolamento una lista che recepiva pedissequamente quella redatta dal Consiglio di sicurezza.

Il regolamento 2580/2001 discende, invece, dalla risoluzione 1373 /2001 del Consiglio di sicurezza, che aveva imposto agli Stati membri di congelare i beni (anche) dei restanti terroristi, ovunque si trovassero, purché diversi da quelli islamici, già bersaglio delle risoluzioni precedenti. Anche al regolamento 2580/2001 è allegata una lista, periodicamente aggiornata, che però, a differenza della prima, è autonomamente stilata dal Consiglio dell'Unione, sulla base di segnalazioni provenienti da Paesi sia dell'Unione, sia terzi. Qui vi è una previa valutazione da parte del Consiglio, a differenza di quanto si è visto avvenire nel caso del regolamento 881, e la motivazione è notificata all'interessato assieme alla decisione di inserirlo nelle liste.

Questa diversità di impostazione tra i due regolamenti e le relative liste – di cui solo la seconda è espressione di autonomia normativa degli organi UE – ha avuto notevoli riflessi sulla giurisprudenza della Corte di giustizia, che in molte delle decisioni aventi ad oggetto il regolamento 881, ha poggiato il rigetto dei ricorsi proprio sulla assenza di discrezionalità del Consiglio nella identificazione dei destinatari delle sanzioni.

Le istituzioni comunitarie, si è affermato, agiscono, in tali casi, in base ad una «competenza vincolata»⁴: il loro margine di discrezionalità si riduce all'adeguamento – ove possibile – del regime sanzionatorio agli standard di tutela dei diritti fondamentali. Così si desume dalla sentenza della Corte nei noti casi *Yusuf*, *Al Barakaat* e *Kadi*⁵. Come, in concreto, l'adeguamento operi, non è chiarito in modo esaustivo da questa e dalla successiva sentenza del Tribunale pronunciata nei confronti del solo *Kadi* il 30 settembre 2010⁶.

Nel caso *Kadi*, il margine di manovra dell'Unione fu individuato dalla Corte nella possibilità, per il ricorrente, di conoscere gli elementi su cui si basavano le accuse a suo carico. Tale circostanza, astrattamente idonea a tutelare il diritto di difesa dei soggetti

⁴ V. punti 264-266, 272-274, 276-277, sentenza 21 settembre 2005, causa T-306/01, *Ahmed Ali Yusuf e Al Barakaat International Foundation c. Consiglio e Commissione*, p.140.

⁵ Le sentenze che hanno interessato il caso sono: Tribunale, 21 settembre 2005, causa T-306/01, *Ahmed Ali Yusuf e Al Barakaat International Foundation c. Consiglio e Commissione*; Tribunale, 21 settembre 2005, causa T-315/01, *Yassin Abdullah Kadi c. Consiglio e Commissione*; Corte (Grande Camera), 3 settembre 2008, cause riunite C-402/05 P e C-415/05 P, *Yassin Abdullah Kadi e Al Barakaat International Foundation c. Consiglio e Commissione*; Tribunale, 30 settembre 2010, causa T-85/09 *Yassin Abdullah Kadi c. Consiglio e Commissione*.

⁶ Come sottolineato da molti commentatori. Si vedano Lisa Ginsborg, Martin Scheinin, *You Can't Always Get What You Want: The Kadi II Conundrum and the Security Council 1267 Terrorist Sanctions Regime*, in *Essex Human Rights Review*, 2011; Annalisa Ciampi, *Security Council Targeted Sanctions and Human Rights*, in Bardo Fassbender (ed.), *Securing Human Rights?: Achievements and Challenges of the Un Security Council*, Oxford, 2011; Joris Larik, *The Kadi Saga as a Tale of 'Strict Observance' of International Law: Obligations under the UN Charter, Targeted Sanctions and Judicial review in the European Union*, in *Netherlands International Law Review*, 2015; nonché Erika de Wet, *From Kadi to Nada: Judicial Techniques Favouring Human Rights over United Nations Security Council Sanctions*, in *Chinese Journal of International Law*, 2013; Francesco Cherubini, in *Amministrazione in Cammino*, 2010.

indicati come terroristi, si rivelò non esserlo in concreto, come sancì il Tribunale nel 2010. A ben vedere, la debolezza risiedeva nel meccanismo stesso del regolamento 881: posto, in effetti, che neppure l'elenco redatto dal comitato sanzioni del Consiglio di sicurezza è corredato da motivazione, la Commissione, nel momento in cui inserisce il nome di un soggetto nelle liste discendenti dal regolamento 881, non è a conoscenza degli elementi accusatori che ne rappresentano il presupposto.

Va ricordato, in proposito, che le liste allegate ai regolamenti non sono, per lo più, corredate dai motivi dell'inserimento, anche se il Consiglio è obbligato a fornirli su richiesta dell'interessato o dei giudici europei. Fanno eccezione quello relativo alla Siria e i due regolamenti riguardanti l'Ucraina. In questi ultimi casi, quindi, il soggetto è reso edotto dei motivi nel momento stesso della pubblicazione del relativo regolamento. Questa differenza rileva rispetto alle impugnazioni, poiché influisce sul momento, e sul modo, in cui viene attuato il diritto al contraddittorio del soggetto.

Nel caso del regolamento 2580/200, pur preceduto da una risoluzione del Consiglio di sicurezza, la 1373/2001, i nominativi dei destinatari delle misure sono individuati dal Consiglio sulla base di segnalazioni, anche provenienti da Paesi terzi.

I governi che fanno la segnalazione talora colgono l'occasione per far inserire nelle liste chiunque si opponga ai regimi esistenti. La giurisprudenza europea risente della diffidenza suscitata, nei giudici, da questo "vizio" di origine, di cui sono espressione sentenze note, nelle quali i giudici europei, nel valutare la congruità della motivazione, entrano, di fatto, nel merito della natura terroristica dell'individuo o della organizzazione. Ne è un esempio la sentenza con cui la Corte (causa C-599/14 P), il 26 luglio 2017, rigettò il ricorso del Consiglio contro la sentenza del Tribunale che aveva annullato il regolamento nella parte riguardante il Gruppo Liberation Tigers of Tamil Eelam; o quella con cui il Tribunale, il 3 aprile 2008 (Causa T-229/02) e, successivamente, il 15 novembre 2018 (causa T-316/14) annullò il regolamento di esecuzione nella parte relativa, rispettivamente, all'inserimento ed al reinserimento nelle liste del PKK. Nel caso delle Tigers del Tamil, la Corte è perentoria nell'affermare che quando il Consiglio fonda l'iscrizione su di una decisione di un Paese terzo, la garanzia che quest'ultima sia stata adottata nel rispetto dei diritti della difesa e del diritto a una tutela giurisdizionale effettiva è di importanza primaria nell'economia di tale iscrizione. Il principio è riaffermato nelle due decisioni sul PKK, dove si dichiara, ulteriormente, che un elenco di eventi qualificati come atti terroristici, proveniente dal governo, non può essere considerato una decisione di un'autorità nazionale competente.

Di segno opposto la decisione con cui la Corte⁷, il 15 novembre 2012, nelle cause riunite proposte da Al-Aqsa, a fronte del rilievo del ricorrente secondo cui il Consiglio non avrebbe esposto le ragioni specifiche e concrete per cui aveva ritenuto di congelarne i beni, afferma che la motivazione non deve necessariamente specificare tutti gli elementi di fatto e di diritto rilevanti. Non viene, in particolare, ritenuta necessaria dai giudici la comunicazione degli elementi di prova su cui si basa l'accusa.

Nelle decisioni relative a misure restrittive relative a specifici Stati, fondate su regolamenti *ad hoc*, tendenzialmente i giudici confermano la legittimità delle misure di congelamento. È il caso delle decisioni del Tribunale del 28 gennaio 2016, riguardante

⁷ Corte, sentenza del 15 novembre 2012, cause riunite C-538/10 P e C-550/10 P, *Al-Aqsa c. Consiglio e Paesi Bassi/Al-Aqsa*.

Mohamed Marouen Ben Ali Ben Mohamed Mabrouk (causa T-175/15) con riferimento alla Tunisia; quella del 5 novembre 2014, riguardante la Siria, nei confronti di Adib Mayaleh (cause T-307/12 e T-408/13); quella del 17 febbraio 2017 (cause T-14/14 e T-87/14), ricorrente Islamic Republic of Iran Shipping airlines, riguardante l'Iran, nel quadro delle misure restrittive adottate per esercitare pressioni sul Paese in relazione alle sue attività nucleari.

Per ciò che riguarda, infine, il regolamento 269/2014⁸, esso in origine mirava a colpire i «responsabili di azioni che compromettono o minacciano l'integrità territoriale, la sovranità e l'indipendenza dell'Ucraina». L'art. 3 è stato, di recente, integrato dal regolamento 330/2022, ed il numero dei soggetti suscettibili di subire le misure ne è risultato accresciuto, e ad oggi la lista, autonomamente stilata dalle istituzioni europee, conta 1110 nominativi.

Le poche decisioni fin qui emesse nei confronti dei c.d. oligarchi⁹, tutte relative al regolamento 269/2014, sono di rigetto del ricorso. I diritti fondamentali di difesa e di tutela giurisdizionale effettiva sono in generale ritenuti soddisfatti dalla comunicazione dei motivi dell'inserimento nelle liste, a prescindere, anche qui, dalla mancata comunicazione delle prove su cui si basano. I giudici entrano nel merito delle circostanze che giustificano l'adozione delle misure sotto il mero profilo della «esattezza dei fatti materiali nonché della assenza di un manifesto errore di valutazione dei fatti e di sviamento di potere»¹⁰. Quanto alla limitazione del diritto di proprietà, essa è ritenuta proporzionata in relazione all'obiettivo di esercitare pressione sulle autorità russe affinché pongano fine alle loro azioni e alle loro politiche di destabilizzazione dell'Ucraina.

Tra le decisioni fondate sul regolamento 269/2014, è dato rinvenire un gruppo omogeneo di sentenze ove, invertendo la tendenza fin qui delineata, i ricorsi dei soggetti inseriti nelle liste vengono accolti. Esse riguardano tutte ex appartenenti alla classe dirigente ucraina, inseriti nelle liste su segnalazione del Governo ucraino, insediatisi dopo la rivoluzione del 2014, quando scontri violenti tra i manifestanti e le forze di sicurezza culminarono con la fuga del Presidente eletto Viktor Janukovich.

I casi riguardano lo stesso ex Presidente, suo figlio Oleksandr Votorovych Yanukovych e alti funzionari legati al primo, come Mykola Yanovych Azarovc, ex Presidente del Consiglio, Andriy Klyuyev, ex capo dell'amministrazione presidenziale

⁸ Si vedano, sui regolamenti relativi all'Ucraina: Bianca Firrincieli, *La crisi Russia-Ucraina: misure restrittive e panorama sanzionatorio*, in *Giurisprudenza penale*, 2022; Antonio Leandro, *Le misure restrittive dell'Unione europea nel conflitto Russo-Ucraino: Impatto sui rapporti internazionali d'impresa*, in *I Battelli del Reno*, 30 marzo 2022, <http://www.ibattellidelreno.uniba.it/>; Marco Pedrazzi, *L'aggressione russa all'Ucraina, l'Europa e la comunità internazionale*, in *Eurojus.it*, 14 marzo 2022; Domenico Pauciulo, *Considerazioni sulle misure coercitive adottate nei confronti della Federazione russa e della Bielorussia alla luce del diritto del commercio internazionale*, in *SIDIBlog*, 19 marzo 2022; Sara Poli, *La portata e i limiti delle misure restrittive dell'Unione europea nel conflitto tra Russia e Ucraina*, *ivi*, 22 marzo 2022; Charlotte Beaucillon, *Les mesures restrictives de l'UE contre la Russie – fonction, contenu, efficacité*, in blog.leclubdesjuristes.com, 11 marzo 2022; Mika Hayashi, *Russia: The Crimea question and autonomous sanctions*, in Masahiko Asada (ed.), *Economic Sanctions in International Law and Practice*, Abingdon, 2020; Antonino Ali, *Dalle misure restrittive dell'Unione europea alla "guerra economica" nei confronti della Russia e della Bielorussia a seguito dell'invasione dell'Ucraina*, in *Questione giustizia*, 15 aprile 2022.

⁹ Tribunale, sentenza dell'11 settembre 2019, cause T-721/17 e T-722/17, *Topor-Gilka c. Consiglio*; del 15 giugno 2017, causa T-262/15, *Dmitri Konstantinovich Kieselev c. Consiglio*; del 25 gennaio 2017, causa T-255/15, *Almaz Antey c. Consiglio*; del 30 novembre 2016, causa T-720/14, *Rotenberg/Consiglio*, accoglie un unico motivo del ricorrente, in punto difetto di motivazione.

¹⁰ Tribunale, sentenza *Rotenberg/Consiglio*, p.70.

ucraina; il fratello di quest'ultimo Sergiy Klyuyev; Edward Stavytskyi, ex Ministro dei combustibili e dell'energia. L'accusa posta alla base della richiesta di congelamento dei beni, ed accolta dal Consiglio, consisteva nell'aver distratto fondi dello Stato per trasferirli illegalmente all'estero, ed era fondata su condanne o procedimenti in corso in Ucraina.

Tutti i ricorsi proposti da costoro sono stati accolti, ciò che rappresenta un *unicum* all'interno dei ricorsi scaturiti dal regolamento 269. La motivazione è simile per tutti, ed insolitamente severa per lo Stato proponente: si dice che l'accusa nei confronti dei soggetti, pur provenendo da una lettera di un'alta autorità giudiziaria di un Paese terzo, vale a dire dall'ufficio del Procuratore generale dell'Ucraina, contiene solo un'affermazione generale e generica che lega il nome del ricorrente, tra quelli di altri ex alti funzionari, a un'indagine che, si dice, avrebbe accertato fatti di appropriazione indebita di fondi pubblici. Tuttavia, essa non fornisce alcuna precisazione sull'accertamento dei fatti che l'indagine condotta dalle autorità ucraine stava verificando né tantomeno sulla responsabilità individuale, quant'anche presunta, del ricorrente¹¹.

3. Il contenzioso nazionale. – A livello nazionale, il contenzioso su questioni legate al congelamento dei beni, è stato nel passato assai ridotto, e per lo più limitato ad aspetti marginali. Poco si può, quindi, desumere dall'analisi della giurisprudenza, sul tema dell'impugnazione delle misure. Non si rinvengono ancora decisioni del Tribunale di Roma, investito solo dal 2017, ed anche le sentenze del TAR del Lazio, cui prima della riforma del 2017 apparteneva la competenza esclusiva per tutti i provvedimenti contenuti nel Decreto istitutivo, sono scarsissime, ed investono temi marginali. Non che non si sappia quale sia, a grandi linee, l'oggetto della cognizione del giudice nazionale: gli è di certo inibito entrare nel merito dell'inserimento del nominativo nelle liste allegate ai regolamenti, poiché ciò è riservato al giudice europeo; gli spetta, invece, in linea di massima, dirimere controversie che riguardino i beni in concreto congelati e, soprattutto, la loro riconducibilità al soggetto inserito nelle liste. È previsto, infatti, nel Decreto istitutivo, che il Comitato di sicurezza finanziaria, organo nazionale competente per l'attuazione delle sanzioni, possa risalire al vero titolare, in caso di interposizioni fittizie¹².

E tuttavia, i confini della cognizione del giudice nazionale restano incerti sulle numerose questioni correlate e soprattutto su quella che rappresenterà il principale oggetto del contenzioso: fino a che punto il giudice possa spingersi nell'accertamento relativo alla effettiva titolarità del bene; in altre parole, quando possa dirsi che un soggetto disponga di fatto di un bene di cui è, formalmente, proprietario un terzo.

Nel procedimento di prevenzione, previsto dal codice antimafia (D.lvo 6 settembre 2011 n. 159), il sequestro dei beni dei soggetti elencati negli artt. 4 e 16 (indiziati di associazione per delinquere di stampo mafioso ed altri gravissimi reati) è sorretto da garanzie, articolate in una complessa procedura. All'interno di questa, è prevista la

¹¹ Tribunale, sentenza del 15 settembre 2016, causa T-348/14, *Viktor Fedorovych Yamukovych c. Consiglio*; del 28 gennaio 2016, causa T-331/14, *Mykola Yanovych Azarovc*; del 28 gennaio 2016, causa T-341/14, *Sergiy Klyuyev c. Consiglio*; del 15 settembre 2016, causa T-340/14, *Andriy Klyuyev c. Consiglio*; del 30 gennaio 2019, causa T-290/17, *Edward Stavytskyi c. Consiglio*.

¹² In base all'art. 3 D.lvo 159/2011, al CSF spetta «il congelamento dei fondi e delle risorse economiche detenuti, anche per interposta persona fisica o giuridica, da persone fisiche, giuridiche, gruppi o entità».

possibilità di intervento dei terzi che siano proprietari dei beni o che vantino su di essi diritti reali, personali o di garanzia (art. 23). Ai terzi è riconosciuta, inoltre, la garanzia della presenza di un difensore. È d'obbligo chiedersi come e con che procedura, nel procedimento scaturito dal congelamento di un bene, i terzi possano far valere i propri diritti sui beni congelati¹³.

Si tenga conto del fatto che l'applicazione della misura del congelamento prescinde del tutto da reati commessi dal soggetto inserito nelle liste: egli non è un "delinquente", a differenza dei destinatari delle misure di prevenzione e degli stessi terroristi. In tale situazione, si pone in modo più evidente, rispetto a ciò che può avvenire con i terroristi ed i mafiosi, la questione della buona fede del terzo che nel passato abbia intrattenuto rapporti commerciali o comunque giuridici con il soggetto.

La questione relativa ai limiti della cognizione dei giudici nazionali in materia di riconducibilità dei beni al soggetto, a fronte di quanto previsto, sul punto, dai regolamenti europei¹⁴, è delicatissima, e di essa dovrebbe, forse, essere investita pregiudizialmente la Corte di giustizia.

A livello nazionale il congelamento dei beni corrisponde al blocco del conto corrente dell'individuo ed alla nullità, di ogni atto di trasferimento di aziende o immobili, come stabilito dall'art. 5 del D.lvo 109 /2007¹⁵. L'attuazione delle misure di congelamento è affidata ad un organismo esistente sin dal 2001 presso il Ministero dell'economia, il Comitato di sicurezza finanziaria, composto da 15 membri e presieduto dal Direttore generale del tesoro. Il decreto del 2007, che nella formulazione originaria aveva ad oggetto solo la prevenzione del finanziamento del terrorismo e del riciclaggio, era stato modificato nel 2017 per essere adattato alle disposizioni del regolamento 269/2014. Al Comitato spetta quindi, oggi, anche l'applicazione delle sanzioni nei confronti dei sostenitori della Federazione russa.

Nel 2017 il decreto è stato modificato con una importante innovazione, in coerenza con quanto stabilito dal regolamento del 2014, a sua volta ispirato dalle decisioni della Corte di giustizia in tema di tutela del diritto al contraddittorio: l'obbligo di comunicare all'interessato i motivi dell'inserimento nelle liste, nonché le autorità, nazionali, europee ed internazionali, competenti a ricevere i ricorsi avverso i provvedimenti adottati.

Nell'ambito delle proprie competenze, l'organo è dotato di poteri ampi e particolarmente penetranti, come quello di acquisire informazioni in possesso delle

¹³ In una delle poche sentenze del TAR rinvenibili (TAR Lazio, Sezione seconda, 7 marzo 2016, n. 15827/2014 R.RIC.) si trova conferma di ciò. Nel caso di specie il TAR non si pronunciò nel merito perché annullò il provvedimento impugnato per difetto di competenza dell'organo che lo aveva emanato. Il ricorrente, terzo proprietario del bene, tuttavia, sosteneva precisamente che il bene non era riconducibile al soggetto che compare nelle liste.

¹⁴ L'art. 2 del regolamento 269 /2014 parla di «fondi e risorse economiche appartenenti a, posseduti, detenuti o controllati, direttamente o indirettamente, da qualsiasi persona fisica o qualsiasi delle persone fisiche o giuridiche, delle entità o degli organismi» inseriti negli elenchi.

¹⁵ V. art. 5 D.lgs. 109/2007(Effetti del congelamento di fondi e di risorse economiche): «I fondi sottoposti a congelamento non possono costituire oggetto di alcun atto di trasferimento, disposizione o utilizzo. Le risorse economiche sottoposte a congelamento non possono costituire oggetto di alcun atto di trasferimento, disposizione o, al fine di ottenere in qualsiasi modo fondi, beni o servizi, utilizzo, fatte salve le attribuzioni conferite all'Agenzia del demanio ai sensi dell'articolo. Sono nulli gli atti posti in essere in violazione dei divieti di cui ai commi 1 e 2. È vietato mettere direttamente o indirettamente fondi o risorse economiche a disposizione dei soggetti designati o stanziarli a loro vantaggio. È vietata la partecipazione consapevole e deliberata ad attività aventi l'obiettivo o il risultato, diretto o indiretto, di aggirare le misure di congelamento».

amministrazioni che lo compongono, anche in deroga al segreto d'ufficio¹⁶. Gli va, inoltre, sicuramente riconosciuto il potere di svolgere accertamenti in ordine alla riconducibilità di determinati beni o risorse alle persone inserite nelle liste (art. 3).

Spetta all'Agenzia del demanio provvedere alla custodia, all'amministrazione e alla gestione delle risorse congelate. Il Decreto disciplina l'attuazione della misura del congelamento dei beni distinguendo il caso in cui essa sia disposta dall'UE o da altri organismi internazionali, come l'ONU, ovvero, a livello nazionale, dal Ministro dell'economia (artt. 4 e 4-*bis*: misure di congelamento interne adottate nelle more della adozione di quelle disposte dalle Nazioni Unite o dell'Unione europea o di quelle che seguono segnalazioni della autorità giudiziaria in sede penale).

La sanzione viene, nell'uno come nell'altro caso, eseguita attraverso la comunicazione al soggetto destinatario, da parte del Comitato, dell'avvenuto congelamento di uno specifico bene che gli sia stato, a seguito di accertamenti, in concreto ricondotto. Gli sono, inoltre, comunicati, il divieto di disporre dei beni e delle altre risorse economiche; le sanzioni previste per la trasgressione al divieto; i motivi posti alla base del congelamento; la possibilità di impugnare la misura avanti agli organi competenti internazionali e nazionali. Ove il destinatario violi il divieto di disposizione dei beni congelati, il Ministro dell'economia applica, con decreto, una sanzione pecuniaria proporzionata alla trasgressione¹⁷. Questo decreto viene direttamente notificato al destinatario.

Mentre è pacifico che il soggetto cui sono, in Italia, congelati dei beni, possa, attraverso il ricorso al giudice europeo, contestare alla radice il fatto produttivo del danno patrimoniale, e cioè l'inserimento nelle liste, è arduo stabilire quali rimedi egli abbia, a livello nazionale, avverso le misure sanzionatorie, di matrice sia internazionale che nazionale, contemplate dal D.lgs. 109/2007, e persino se ne abbia. L'indagine è resa complessa anzitutto dalla particolare natura dei provvedimenti contemplati dal decreto, ed in particolare quelli disciplinati dall'art. 4 *quinquies*. Mentre, infatti, nel caso dei decreti sanzionatori emessi dal Ministro dell'economia, esiste in concreto un provvedimento amministrativo notificato al destinatario, negli altri casi vi è una semplice "comunicazione" dell'avvenuto congelamento del bene da parte o dell'UE o del Ministro (in caso di congelamenti nazionali).

Ancor più complesso è tentare di mettere ordine in un testo caotico, come è quello del D.lvo 109/2007. L'originario Decreto è stato, infatti, completamente modificato con il decreto 172/2017, senza il minimo tentativo di coordinamento tra vecchie e nuove norme, e tra queste e leggi speciali. Sembra anzitutto da escludersi che la misura del congelamento dei beni sia insuscettibile di impugnazione a livello nazionale. In effetti, se anche non dovesse trovare applicazione nessuna delle norme speciali sulla competenza previste, ora o nel passato, dal D.lgs. 109, questo non significherebbe che la misura non sia impugnabile, ma, semmai, che dovrebbero trovare applicazione le norme previste in via generale per quel tipo di provvedimento. Il provvedimento con cui il Comitato di sicurezza finanziaria dà all'interessato la comunicazione del congelamento dei beni va considerato, tecnicamente, un provvedimento amministrativo applicativo o esecutivo di una sanzione non pecuniaria. Entra, qui, in gioco il D.lgs. 150/2011, che contempla,

¹⁶ V. art. 2 Decreto 20 ottobre 2010 n. 203 (Regolamento recante disciplina del funzionamento del Comitato di sicurezza finanziaria)

¹⁷ V. art. 13- *quater*, 6: «Il Ministero dell'economia e delle finanze determina, con decreto motivato, la somma dovuta per la violazione e ne ingiunge il pagamento, precisandone modalità e termini...».

all'art. 6,4, lettera c), la giurisdizione del giudice ordinario in relazione ai provvedimenti amministrativi con cui «è stata applicata una sanzione di natura diversa da quella pecuniaria, sola o congiunta a quest'ultima».

Quanto alla difficoltà di identificare, nella procedura di comunicazione delle misure di congelamento, un provvedimento amministrativo tipico, cioè un decreto, una ingiunzione, ecc. che possa in concreto impugnarsi, ciò non rappresenta, pare, un problema: non sarebbe, questo, l'unico caso in cui una sanzione amministrativa viene semplicemente comunicata, o notificata al soggetto, senza un decreto, un'ordinanza, o simili. Così avviene per le violazioni stradali, ma anche nel campo delle sanzioni non pecuniarie, non mancano, nel decreto 150 /2011, esempi di sanzioni amministrative assunte con procedimento interno, ed applicate mediante semplice comunicazione al soggetto. Ne è un esempio il provvedimento di rifiuto del diritto di soggiorno. Tutte queste sanzioni sono impugnabili. Nel caso di specie, quindi, nulla impedisce di identificare il provvedimento da impugnarsi, nella comunicazione dell'avvenuto congelamento. È questo il provvedimento amministrativo con cui il Comitato di sicurezza finanziaria dà attuazione alla sanzione. Esso, d'altra parte, è precisamente l'atto che è stato impugnato in uno dei rarissimi precedenti giurisprudenziali¹⁸.

Si potrebbe, ulteriormente, obiettare che la comunicazione dell'avvenuto congelamento non è il fatto produttivo di danno: il congelamento del bene, infatti, è efficace nel momento, precedente, in cui entra in vigore il regolamento (o il decreto del Ministro per le misure nazionali), che lo hanno previsto. È dall'inserimento del nominativo nella lista, ovvero dal decreto del Ministro, che discende il danno per il soggetto destinatario della sanzione. Tuttavia, l'inserimento nelle liste di un soggetto comporta solo la potenzialità di un effettivo congelamento, posto che l'inserimento prescinde dal fatto che egli abbia o meno beni aggredibili nel territorio dell'Unione. Il congelamento dei beni del soggetto, disposto dal regolamento (ovvero dal decreto) è, pertanto, una misura astratta, che per concretizzarsi necessita della individuazione di beni a lui riconducibili. Per quanto riguarda l'Italia, solo quando il Comitato di sicurezza finanziaria, una volta ricevuta la comunicazione dell'inserimento nelle liste del nominativo, avrà accertato l'esistenza, sul territorio, di tali beni, la misura sarà eseguita. È in questa fase che il soggetto subisce in concreto un danno economico. L'esecuzione della misura è un (ulteriore) fatto produttivo di danno, che si aggiunge al fatto, in sé, dell'inserimento nella lista.

Una volta stabilito, quindi, che il soggetto ha il diritto di impugnare l'atto di comunicazione del congelamento, è ancora da stabilire avanti a che giudice egli lo possa fare, e in particolare se si tratti di un giudice ordinario o amministrativo, perché ciò non è affatto chiaro. Si tratta di questione di assoluta rilevanza, attesa la diversa estensione, e caratteristiche, della rispettiva cognizione.

In via generale, a partire dal 2011 (D.lgs. 150/2011), è prevista la giurisdizione del giudice ordinario sugli atti amministrativi che applicano una sanzione, sia pecuniaria che di natura diversa, salvo i casi in cui la legge espressamente devolve la cognizione al giudice amministrativo. Le controversie relative al D.lgs. 109/2007 rientravano, precisamente, tra questi, poiché l'art. 135 del D.lgs. 104/2010, tuttora in vigore, le

¹⁸ Ciò trova conferma in una delle rare sentenze del TAR del Lazio TAR Lazio, Sezione seconda, 10 febbraio 2016, n. 15827/2014, pronunciate, sotto la vecchia disciplina, in tema di D.lvo 109/2007: il ricorso aveva precisamente ad oggetto «il provvedimento recante comunicazione» del congelamento di uno specifico bene.

attribuisce al giudice amministrativo, in particolare al TAR del Lazio. In coerenza con l'art. 135, l'art. 14 del D.lgs. 109 /2007, nella versione originale, modificata nel 2017, recitava: «la competenza territoriale per le impugnazioni dei *provvedimenti* previsti dal presente decreto è attribuita al Tribunale amministrativo regionale del Lazio».

La nuova versione dell'art. 14, introdotta dal D.lgs. 109/2007, sembra modificare tale attribuzione, ma, si direbbe, solo in relazione ad una parte dei provvedimenti previsti dal Decreto, e precisamente ai decreti sanzionatori emessi dal Ministro dell'economia per violazione dei divieti di disposizione dei beni congelati (art. 13 ss). In tal senso depongono sia la lettera della legge, che la volontà del legislatore. Quanto alla prima, il nuovo art. 14 prevede: «I *decreti sanzionatori*, adottati ai sensi del presente decreto, sono assoggettati alla giurisdizione del giudice ordinario. È competente, in via esclusiva, il Tribunale di Roma». Quanto alla seconda, fa testo la relazione illustrativa al decreto 172/2017, ove la *ratio* della modifica, è identificata, a p. 24, nella opportunità, di «modificare la giurisdizione», investendo della impugnazione dei decreti sanzionatori il giudice ordinario, anziché quello amministrativo come previsto in precedenza.

È evidente come il campo di applicazione dell'art. 135 e dell'art. 14, nella versione originale, siano diversi e più ampi di quelli del nuovo art. 14: il legislatore del 2017 avrebbe non solo attribuito la giurisdizione ad un diverso giudice, ma ne avrebbe anche, a seguire la lettera della legge, ristretto la cognizione. Sembra doversi concludere che in applicazione dei principi generali sulla successione delle leggi nel tempo, per tutti i provvedimenti amministrativi previsti dal decreto, *diversi* dai decreti sanzionatori di cui all'art. 13 (e quindi anche per la comunicazione dell'avvenuto congelamento), la giurisdizione appartenga tuttora, in via esclusiva, al TAR del Lazio. Se questa è la corretta interpretazione, non è chiaro perché il legislatore abbia inteso attribuire a due diverse giurisdizioni la decisione sui ricorsi in materia di congelamento dei beni, per lo più concentrando la modifica su provvedimenti tutto sommato secondari nell'economia del Decreto 109. Oltre tutto, il legislatore sembra non essersi accorto che nella versione originale di quest'ultimo, la categoria dei “decreti sanzionatori” del Ministro, per violazione dei divieti insiti nella misura del congelamento, era disciplinata, anche in punto impugnazione, non dall'art. 14, ma dall'art. 13 stesso, che già prevedeva, indirettamente, la giurisdizione del giudice ordinario¹⁹. Quindi, ad onta delle intenzioni del legislatore, la giurisdizione sui decreti sanzionatori non è stata, a ben vedere, modificata.

Ma le incongruenze non si fermano qui: lo stesso legislatore, nel modificare l'art. 14 nel senso di riferirlo ai soli “decreti sanzionatori”, gli ha mantenuto la stessa collocazione e addirittura, in parte, lo stesso contenuto. Quindi, si parla di ricorso avverso i decreti sanzionatori, adottati ai sensi «del presente Decreto» – ciò che era sensato se riferito a tutti i provvedimenti previsti da quest'ultimo – e non «dell'articolo precedente» (che è l'unico in cui viene menzionato un decreto sanzionatorio). Ancor peggio: è stato mantenuto l'originale secondo comma dell'art. 14, con il richiamo, a “segreti di Stato” che emergano nell'esame del ricorso, che appare incoerente se riferito, come è nella versione attuale, ad un decreto ministeriale che determina una somma, mentre non lo era

¹⁹ In quanto rinviava alla disciplina del d.p.r.31 marzo 1988, n.148 (Testo Unico delle norme di legge in materia valutaria) Si veda, sul punto, TAR Lazio, sezione seconda, sentenza n. 22/2017 R.RIC, del 15 luglio 2020, che su ricorso *ex art. 13* D.lgs. 109, cui era applicabile la disciplina previgente, declina la giurisdizione del giudice amministrativo in favore del giudice ordinario, richiamando S.U 11 giugno 2019, n. 15702.

quando era riferibile alla impugnazione di una misura di congelamento applicata ad esempio ad un terrorista.

A fronte di una tecnica legislativa a dir poco imperfetta, vi sono buoni argomenti che depongono nel senso della estensibilità, per via interpretativa, della competenza esclusiva del Tribunale di Roma a tutte le misure di congelamento dei beni previste dal decreto legislativo, e non ai soli “decreti sanzionatori” del Ministro dell’economia, come previsto letteralmente dall’art. 14. Non osterebbe all’estensione il principio di tassatività delle impugnazioni, che riguarda solo i provvedimenti giurisdizionali (art. 323 c.p. c.) e non quelli amministrativi, come è nel caso di specie. Depone in tal senso, assieme alle incoerenze, di natura sistematica, appena menzionate, principalmente una osservazione: sia l’art. 14, che l’art. 4 *quinquies*, che prevede l’obbligo di comunicare al destinatario i motivi del congelamento e la possibilità di impugnare, sono stati introdotti nel 2017. A quell’epoca era già in vigore il regolamento 269/2014, il quale, a sua volta ispirato da importanti decisioni della Corte di giustizia, segnalava, all’art. 6 del preambolo, l’“opportunità”, per gli Stati membri, di prevedere il diritto ad un «ricorso effettivo e ad un giudice imparziale».

Sembra illogico pensare che il legislatore abbia inteso mettere mano alla materia della impugnazione delle misure previste dal decreto del 2007, che ha il suo fulcro nel congelamento dei beni, solo per modificare il regime di impugnabilità delle sanzioni *ex* art. 13 ss. A voler prendere alla lettera l’art. 14, dovrebbe ipotizzarsi che a fronte delle misure oggetto del decreto siano possibili tre diversi rimedi, e cioè: il ricorso al Tribunale di Roma per i decreti sanzionatori del Ministro; il ricorso al TAR del Lazio, per i provvedimenti che attuano le misure di congelamento; il ricorso alle giurisdizioni dell’Unione quanto all’inserimento del soggetto nelle liste allegate ai regolamenti.

4. Conclusioni. – La notevole estensione del campo di applicazione del regolamento 269/2014, operata, a seguito della invasione dell’Ucraina, dal regolamento 330 dello scorso febbraio, determinerà, prevedibilmente, un enorme incremento del contenzioso, a livello sia europeo che nazionale.

A livello internazionale, alta è l’attesa sulle decisioni della Corte, ora che, per la presenza della Russia nel Consiglio di sicurezza, le misure di congelamento non sono più sorrette, come era in precedenza, da risoluzioni di tale organo. Il Consiglio di sicurezza è l’organo competente sia ad identificare la fonte della minaccia alla pace e sicurezza internazionale, sia le misure necessarie per ristabilirla. Ciò conferiva indubbia autorevolezza al sistema. Di ciò erano consapevoli i giudici europei, che proprio sullo stretto legame tra regolamenti europei e risoluzioni del Consiglio di sicurezza, avevano poggiato, nel passato, le motivazioni su ricorsi relativi al congelamento dei beni. Si era giunti ad affermare, in alcuni casi, la prevalenza degli obblighi imposti dalla Carta delle Nazioni Unite su qualsiasi altro obbligo che gravi sugli Stati UE, ivi inclusi i principi generali del diritto europeo. Argomenti di questo tipo non potranno più trovare spazio nelle pronunce che riguarderanno i c.d. oligarchi.

Per altro verso, non va ignorato che la vastità del campo di applicazione dei regolamenti, che solo in parte si giustifica con la funzione preventiva del sistema, potrebbe limitare l’efficacia del sistema stesso e, al contempo, il diritto al contraddittorio dei destinatari delle sanzioni. I giudici europei, privi dell’appoggio argomentativo offerto dalle risoluzioni, saranno non poco impegnati nel conciliare gli obiettivi PESC

dell'Unione con la difesa dei diritti fondamentali dei soggetti destinatari, previsti dalla Unione stessa.

A livello nazionale, il contenzioso è stato nel passato assai ridotto, e per lo più su aspetti marginali. Poco si può, quindi, desumere dall'analisi della giurisprudenza, sul tema dell'impugnazione delle misure di congelamento. In particolare, non è dato, rinvenire decisioni del Tribunale di Roma, investito solo dal 2017, sui temi che qui interessano, ed anche le sentenze del TAR del Lazio, cui prima della riforma del 2017 apparteneva la competenza esclusiva per tutti i provvedimenti contenuti nel Decreto 109, sono scarsissime, ed investono temi marginali. Se è certo che il fatto in sé dell'inserimento del nominativo nelle liste allegate ai regolamenti è sottratto alla cognizione del giudice nazionale, mentre a quest'ultimo spetta dirimere controversie che riguardino i beni in concreto congelati e la loro riconducibilità al soggetto, restano incerti i confini delle numerose questioni correlate. In particolare, come siano tutelati i diritti dei terzi di buona fede, che vantano diritti sui beni congelati, e più in generale fino a che punto possa spingersi il giudice nell'accertamento relativo alla effettiva titolarità del bene. Si tenga conto che qui, a differenza di quanto avviene ad esempio nel settore delle misure di prevenzione, il destinatario della sanzione non è un "delinquente" in senso tecnico e quindi si pone, in modo più evidente che con i terroristi ed i mafiosi, la questione della buona fede del terzo che nel passato abbia intrattenuto rapporti commerciali o comunque giuridici con il soggetto.

Luglio 2022



The war in Ukraine and the European Union: A watershed moment for humanitarian assistance and protection policies

Federica Rosso

Member of the editorial team, OSORIN

1. **Introduction** – The outbreak of the war in Ukraine in late February has undoubtedly brought the international community to a watershed moment, shaking the post-Cold War geopolitical order and roiling global markets¹. Among all crises unfolding all over the world, the war in Ukraine strikes for the joint response – mostly coming from western countries – which has followed in terms of economic sanctions to Russia², military and financial support as well as humanitarian assistance to Ukraine. On 2 March 2022 the General Assembly met on an emergency special session (the eleventh called since the founding of the United Nations) and voted resolution ES-11/1 entitled “Aggression against Ukraine”³, where the international community demanded «that the Russian Federation immediately cease its use of force against Ukraine [and] that the Russian Federation immediately, completely, and unconditionally withdraw all of its military forces from the territory of Ukraine». The UNGA resolution was adopted by a vote of 141 in favour to 5 against (Belarus, Democratic People’s Republic of Korea, Eritrea, Russian Federation, and Syria) with 35 abstentions. The voting results of the UNGA resolution stand as a remarkable affirmation of the 193-member world’s body acknowledging of Ukraine’s sovereignty as well as a clear condemnation of Russia’s aggression⁴. This sets the scene of the major impact the war is having on the geopolitical order, going far beyond Western/Russia power dynamics.

This article aims at providing an overview of the EU's response to the war in Ukraine with regards to the assistance offered – both on the civil protection and humanitarian side – to Ukrainian refugees fleeing the war and entering the territory of EU Member States. Finally, the present contribution will draw some broad conclusions on the effects of the war on the EU civil and international protection.

2. **The Russia attack and invasion into Ukraine: factual background** – Resentments between Russia and Ukraine trace back in time⁵. The territory of Ukraine was part of the Soviet Union, though since its independence in 1991, and by 2013, the country has engaged in a political process to strengthen ties with the European Union. In 2014, tension escalated when large-scale protests resulted in the overthrow of the

¹ S. Pantuliano, *The systemic impacts of the war in Ukraine: a triple shock*, ODI Insight, 2022, odi.org/en/insights/the-systemic-impacts-of-the-war-inukraine-a-triple-shock.

² P. Quercia, *Lo spazio delle sanzioni nella crisi russo-ucraina*, in *Affari Internazionali*, 2022, www.affarinternazionali.it/sanzioni-crisi-russo-ucraina.

³ See digitallibrary.un.org/record/3965290?ln=en.

⁴ GA/12407, Meetings coverage, 2 March 2022, www.un.org/press/en/2022/ga12407.doc.htm.

⁵ To a detailed description see J. Mankoff, *Russia’s War in Ukraine: Identity, History, and Conflict*, Center for Strategic and International Studies (CSIS), 11 April 2022, www.csis.org/analysis/russias-war-ukraine-identity-history-and-conflict.

Ukrainian Russian-friendly then-President Viktor Yanukovich and the consequent establishment of a new pro-western government. Therefore, Russia initiated military action in the internationally recognised Ukrainian territories of Crimea and Donbas and in February 2014 annexed Crimea to Russia. In the run-up to confrontations between Ukraine and Russia, on 21 February 2022 the Russian Federation formally recognised the independence of the eastern Ukraine regions of Donetsk and Luhansk and sent troops to the two separatist regions with the pretext to ‘maintain peace’⁶. On 24 February, Russia started its offensive over Ukraine from three directions: Belarus in the north, the Donbas region in the east and from Crimea. Despite the Russian attempt to seize the capital of Ukraine, Kyiv in the war’s opening days, the Russian offensive has now entered a second phase, with the aggressor withdrawing from the north of the country and seeking to seize control over the Donbas region in the East⁷.

3. *EU Temporary Protection* – The Temporary Protection Directive (TPD)⁸ was triggered by the Council of the European Union in response to the Russian aggression of Ukraine on 24 February 2022 in order to respond to the refugee crises which would have ensued. On 2 March 2022, upon prior consultation with the home affairs ministers, the Commission proposed⁹ to activate the TPD given «the gravity of the war and its proximity to the EU external borders [and maintaining that] the European Union is likely to face a situation characterised by a mass influx of Ukrainians and other third-country nationals ... who are forced to leave Ukraine because of the Russian invasion»¹⁰. As spelled out in the Directive, temporary protection should «quickly allow displaced persons to enjoy harmonised rights across the Union that offer an adequate level of protection, including a residence permit, the possibility to engage in employed or self-employed activities, access to suitable accommodation, the necessary social welfare assistance, medical or other assistance, and means of subsistence»¹¹, as well as access to education for children under 18. The TPD consists of a one-year residence permit issued by EU Member States (Article 4).

The measure was adopted by the European Union for the very first time and thus represents a milestone for EU international protection policy. The EU and the Member States’ commitment towards Ukrainian refugees is remarkable by way of the set of rights refugees are entitled to. Yet the fact that the measure has been adopted in the framework of the war in Ukraine – which is a country part of the EU neighbourhood – leads to the comparison with other major refugee crises that have not however received the same attention. Noteworthy is also the – unprecedented – political and public consensus

⁶ D. Child, R. Allahoum, *Putin orders Russian forces to Ukraine rebel regions*, Al Jazeera, 21 February 2022 <https://www.aljazeera.com/news/2022/2/21/us-warns-of-possible-targeted-killings-by-russia-live-news>

⁷ Z. Beauchamp, *Russia’s offensive in the Donbas can’t make up for its failure in Kyiv*, Vox, 2022 <https://www.cnas.org/press/in-the-news/russias-offensive-in-the-donbas-cant-make-up-for-its-failure-in-kyiv>

⁸ Temporary Protection Directive 2001/55/EC.

⁹ See ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_1469.

¹⁰ See eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52022PC0091&qid=1646384923837.

¹¹ *Ibidem*.

revolving around the willingness to open the doors to Ukrainian refugees¹². On the other hand, the EU response to the war against Ukraine is commendable and lays out the way forward to migratory policies. Indeed, the TPD sets a precedent in terms of EU capacity to agree on shared and effective solutions when challenging moments arise. It also constitutes an important step forward in the definition of a clear legal framework to grant international protection¹³.

4. EU Civil Protection and Humanitarian Aid – Whenever a crisis occurs, be it an environmental disaster or any other humanitarian emergency, the EU is equipped with an *ad hoc* system to respond to such crises in order to provide assistance to affected countries and populations. The EU humanitarian action is twofold and consists of two complementary branches: civil protection and humanitarian aid, which are both managed by the European Commission Civil Protection and Humanitarian Aid Operations Department (DG ECHO).

Article 196 of the Lisbon Treaty prescribes that «the Union shall encourage cooperation between the Member States in order to improve the effectiveness of systems for preventing and protecting against natural or man-made disasters»¹⁴, thus paving the way to a system of voluntary in-kind contributions from Member States (and the non-EU Participating States), with the Union (DG ECHO) playing a coordinating and supporting role vis-a-vis natural or man-made disasters. In this context, in 2001 the European Commission established the Union Civil Protection Mechanism (UCPM) with the aim to enhance cooperation between the EU Member States and six Participating States, namely Iceland, Norway, Serbia, and North Macedonia, Montenegro and Turkey, in the field of civil protection. The idea behind is that whenever states' response capabilities towards an emergency are overwhelmed, they can request assistance through the UCPM and EU countries and the other Participating States can step in and provide assistance. Any state in the world can submit a request and aid can take the form of in-kind assistance, deployment of specially equipped teams, or experts assessing and coordinating support right in the field¹⁵. The UCPM is facilitated by the Emergency Response Coordination Centre (ERCC), which monitors 24/7 events around the globe and acts as a liaison hub between EU countries, the six UCPM Participating States, the country affected by the crisis and civil protection and humanitarian experts.

On the humanitarian aid side, according to Article 214 TFEU, «the Union's operations in the field of humanitarian aid ... shall be intended to provide ad hoc assistance and relief and protection for people in third countries who are victims of natural or man-made disasters, in order to meet the humanitarian needs resulting from these

¹² S. Angenendt, N. Biehler, R. Bossong, D. Kipp, A. Koch, *Maintaining mobility for those fleeing the war in Ukraine: From short-term protection to longer-term perspectives*, SWP Comment, No. 26/2022, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), www.econstor.eu/bitstream/10419/256749/1/2022C26.pdf or <https://doi.org/10.18449/2022C26>.

¹³ J. Motte-Baumvol, Mont'Alverne, Tarin Cristino Frota, G. Guimarães Braga, *Extending Social Protection for Migrants Under the European Union's Temporary Protection Directive: Lessons from the War in Ukraine*, April 1, 2022, ssrn.com/abstract=4096325 or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.4096325>.

¹⁴ See eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A12016E196.

¹⁵ See ec.europa.eu/echo/what/civil-protection_en.

different situations». Humanitarian aid is channelled to affected populations through humanitarian partners (mainly UN agencies, International Non-Governmental Organisations and the Red Cross/Red Crescent movements). The EU (European Commission and Member States collectively) are among the world's leading humanitarian donors (1st in 2020, 2nd in 2021), funding humanitarian programmes and conducting humanitarian advocacy worldwide.

5. EU Action in Ukraine on the civil protection and humanitarian side – On 15 February, Ukraine activated the EU Civil Protection Mechanism (UCPM). Further to the start of the war on 25 February and Russia's invasion, Ukraine has submitted subsequent lists of needs, including shelter items, food items, hygiene items, water, ambulances, medicines, emergency supplies, power supplies, fuel and various other tools and items. As of today, the crisis in Ukraine is the largest UCPM operation to date. DG ECHO has established three UCPM logistics hubs in Poland, Romania and Slovakia, where – thanks to the support of ERCC –, assistance is received, stored and then sent to Ukraine. All 27 EU Member States and 3 participating States Norway, Turkey and North Macedonia have delivered assistance to Ukraine and neighbouring countries, namely Moldova and Poland via the UCPM. As of 20 June 2022, over 42.000 tonnes of assistance have been delivered, with an estimated value of approximately EUR 400 million. On the humanitarian side, in response to the war in Ukraine, the EU has made available EUR 348 million for humanitarian aid projects to help civilians affected by the war¹⁶, with over 7.6 million people benefitting from humanitarian assistance in Ukraine.

6. The impact of EU humanitarian assistance – As stressed above, the war in Ukraine and the consequent EU response to the refugee crisis has set a strong precedent in migration policy, which is likely to be recalled again in the future, should major crises occur. In this sense, the EU actions will be certainly compared to the response put into place to face the side effects of the war in Ukraine. Indeed, the impact of the war goes even beyond migration policies as it is having huge repercussions on the EU civil protection and humanitarian aid delivery.

On the relationship between civil protection and humanitarian aid within the EU, in principle, civil protection is meant to swiftly respond to catastrophic events by way of supporting and coordinating the delivery of in-kind offers through the UCPM system, whereas humanitarian aid is supposed to provide funds in response to emergencies happening outside of the EU. No doubt Ukraine represents a unicum in the panorama, if anything because it brought war back to Europe, triggering the biggest refugee crisis since World War II. In response to the war in Ukraine, the EU has started its largest UCPM operation since the creation of the Mechanism¹⁷. In parallel, it has deployed humanitarian aid providing food, water, healthcare, shelter and cash assistance, among others. In this

¹⁶ See ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/stronger-europe-world/eu-solidarity-ukraine/eu-assistance-ukraine_en#humanitarian-aid.

¹⁷ See civil-protection-humanitarian-aid.ec.europa.eu/where/europe/ukraine_en.

sense, civil protection and humanitarian aid have targeted the same emergency and country in an unprecedented effort to help the millions of people affected by Russia's aggression of Ukraine¹⁸.

Humanitarian aid is, in principle, meant to alleviate sufferings of people in the context of man-made or natural disasters or conflicts (principle of humanity)¹⁹. As such, humanitarian aid is neutral in the sense of being granted to everyone by way of being affected by conflicts or disasters, no matter other conditions. Despite the abidance by the humanitarian principles, humanitarian actors are very often perceived with suspicion, linked with one or the other party to the conflict, or serving a political agenda. However, the fact that the EU has openly and clearly stepped up to side one of the two parts to the conflict²⁰ does not mean *per se* that it is not acting under the principles of humanity, impartiality, neutrality and non-discrimination²¹. The EU in fact currently delivers assistance to both government and non-government controlled areas of Ukraine, as it did already since 2014. Overall, the war in Ukraine has brought attention back to the necessity of advocating for the respect of International Humanitarian Law by the parties to the conflict, notwithstanding the political stand of the parties delivering humanitarian aid.

7. Conclusion – The EU has extended unprecedented special protection to Ukrainians, by easing their asylum procedures for those fleeing the country because of Russia's invasion. In addition, this article has laid out the measures implemented by the European Commission both through its civil protection and humanitarian action. It has also highlighted the challenges posed to those same instruments that have been used in response to Russia's aggression. EU Member States on their part, have provided extraordinary support through the Union and individually, moving away from the bitter disagreements that emerged within the EU during the recent migration crisis in the aftermath of the Syrian war. Undoubtedly, the EU has invested much energy in the response to the war and its effects – like the consequences of the sanctions on Russia and food insecurity to name just a few. Finally, by putting up an unprecedented response vis-à-vis an unprecedented crisis, the EU has set up the basis for a new era of emergency response and crisis management.

Luglio 2022

¹⁸ Assistance has been provided also to countries directly affected by the war like Moldova and Poland.

¹⁹ See F. Kalshoven, *Impartiality and Neutrality in Humanitarian Law and Practice*, in *International Review of the Red Cross*, 1989, 516-535, M. Weller, *The relativity of humanitarian neutrality and impartiality*, in *Proceedings of the ASIL Annual Meeting*, 1997, pp. 441-450.

²⁰ See www.ethicsandinternationalaffairs.org/2022/solidarity-not-neutrality-will-characterize-western-aid-to-ukraine.

²¹ See the European Consensus on Humanitarian Aid: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1431445468547&uri=CELEX:42008X0130\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1431445468547&uri=CELEX:42008X0130(01))