



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 2-2024



**Ministero degli Affari Esteri
e della Cooperazione Internazionale**

Il presente progetto di ricerca è stato realizzato con il contributo dell'Unità di Analisi e Programmazione della Direzione Generale per la Diplomazia Pubblica e Culturale degli Affari Esteri e della Cooperazione internazionale (MAECI)

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

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

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

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

SOCIETÀ ITALIANA PER LA ORGANIZZAZIONE INTERNAZIONALE

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

WORKING PAPER 2-2024

MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI E DELLA COOPERAZIONE INTERNAZIONALE

Il presente *Working Paper* è stato realizzato con il contributo dell'Unità di Analisi, Programmazione, Statistica e Documentazione Storica – Direzione Generale per la diplomazia pubblica e culturale del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale (MAECI), 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 2024 Editoriale Scientifica srl
Via San Biagio dei Librai, 39
89138 - Napoli
ISBN 979-12-235-0168-9

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

INDICE

Presentazione del Working Paper (Pietro Gargiulo, Ivan Ingravallo)

PIETRO GARGIULO – Il ruolo e le attività del Consiglio di sicurezza dell’ONU in materia di *cybersecurity*.

IVAN INGRAVALLO – La risoluzione 2744 del Consiglio di sicurezza sul *delisting*: un’occasione persa.

FRANCESCO EMANUELE GRISOSTOLO – La relazione annuale della Commissione europea sullo Stato di diritto nell’UE per il 2024: momento di sintesi di un *Rule of law toolbox* sempre più articolato per fronteggiare le persistenti criticità all’interno dell’Unione.

ALESSANDRO BASSETTI – Charting a Course for Cooperation: The Potential of India and the EU in Combating Houthi Piracy.

FRANCESCO GAUDIOSI – Il Vertice NATO di Washington del 2024: i 75 anni dell’Alleanza e le nuove direzioni strategiche securitarie.

CLAUDIA CANDELMO – Il Consiglio d’Europa a 75 anni dalla sua fondazione: uno sguardo al passato e uno al futuro per un’Europa unita.

DOMENICO PAUCIULO – Brevi considerazioni sul summit del “G7” del 2024.

MARKO MILENKOVIĆ – EU Enlargement to the Western Balkans in 2024 – glimmers of hope for the region’s integration.

ENZO CAMPAGNA – Il *Global Digital Compact*: obiettivi e prospettive della cooperazione internazionale nel settore digitale.

CHIARA SCHIAVON – Le prospettive sulla sicurezza economica nell’UE alla luce della proposta di un nuovo Regolamento sul controllo degli investimenti esteri.

Presentazione del Working Paper

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

Nonostante il grande discutere sull'emergere di un sistema internazionale multipolare, le organizzazioni internazionali, come strumento dell'idea e della prassi del multilateralismo, continuano a svolgere un ruolo di grande importanza per l'approfondimento di temi di grande interesse per gli studiosi di politica, diritto, economia etc. In tal senso l'Osservatorio è uno strumento multidisciplinare il cui scopo è di contribuire all'analisi dei principali temi della realtà internazionale attuale. Si tratta di un obiettivo che rientra nelle finalità istituzionali della Società Italiana per l'Organizzazione Internazionale (SIOI), in quanto ente che si dedica sin dalla sua istituzione alla promozione della ricerca, della formazione e dell'informazione sui temi relativi alla cooperazione internazionale istituzionalizzata.

I contributi raccolti in questo *working paper* affrontano molteplici tematiche di interesse per la politica estera del nostro Paese, tutte legate a questioni di scottante attualità.

L'ONU e le Agenzie specializzate del Sistema delle Nazioni Unite continuano ad essere un punto di riferimento privilegiato del nostro Osservatorio. Nel periodo di riferimento di questo *working paper* ci siamo occupati di: **cybersecurity**, esaminando, in particolare, le attività del Consiglio di sicurezza; **terrorismo**, in relazione alle iniziative volte a riformare la procedura di *delisting* nell'ambito del Consiglio di sicurezza; cooperazione internazionale nel settore digitale, attraverso l'analisi del **Global Digital Compact**.

Sul piano dell'**Unione europea (UE)** – l'organizzazione sovranazionale frequentemente oggetto di analisi in ragione del ruolo e dell'importanza dell'integrazione europea per il nostro Paese – ci siamo occupati in questo *working paper* dei seguenti temi: l'evoluzione della **rule of law** e le criticità per la sua affermazione come valore fondante dell'UE; le potenzialità della **cooperazione tra UE e India**, soprattutto nella lotta agli attacchi degli Houthi nel Mar Rosso; l'**allargamento ai Balcani occidentali**; e, infine, gli sviluppi in materia di **sicurezza economica** attraverso le iniziative di controllo degli investimenti esteri.

Per quanto concerne le **Organizzazioni regionali**, il *working paper* raccoglie riflessioni di carattere generale su due enti che nel 2024 hanno “festeggiato” il 75° anniversario di attività, la **NATO** e il **Consiglio d’Europa**.

Infine, come di consueto, non manca uno “sguardo” ai raggruppamenti globali di Stati. Anche in questo *working paper* ci siamo occupati del **Gruppo del G7** attraverso l’analisi del *50° Vertice dei Leaders* svoltosi sotto la presidenza dell’Italia dal 13 al 15 giugno 2024 a Borgo Egnazia, nel comune di Fasano (BR).

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

Pietro Gargiulo, Ivan Ingravallo

Il ruolo e le attività del Consiglio di sicurezza dell'ONU in materia di *cybersecurity*

Pietro Gargiulo

*Professore ordinario di Diritto internazionale, Università degli Studi di Teramo –
Direttore responsabile della Rivista della SIOI “La Comunità Internazionale”*

Premessa. Da diverso tempo, l'ONU, la principale organizzazione internazionale di carattere universale attualmente esistente, si sta occupando del tema della *cybersecurity*. È facile comprendere che l'Organizzazione costituisce un punto di riferimento di assoluto rilievo per tutti coloro che sono interessati a studiare l'evoluzione delle iniziative dirette a elaborare e approvare il quadro normativo internazionale applicabile alle operazioni degli Stati – ma anche degli attori non statali – nello spazio cibernetico. Ciò in quanto rappresenta il contesto più adeguato per conoscere e valutare le posizioni degli attori più rilevanti della Comunità internazionale, ivi compresi gli Stati “forti” del sistema internazionale – gli Stati Uniti, la Cina, la Russia – i cui interessi contrastanti in materia di *cybersecurity* sono all'origine delle difficoltà che attualmente caratterizzano l'adozione di regole comuni in questo nuovo dominio.

Nell'ambito dell'ONU il tema della *cybersecurity* è principalmente esaminato nel quadro degli sviluppi delle tecnologie dell'informazione e delle comunicazioni (ICT, secondo l'acronimo dall'inglese) e il loro impatto sulla sicurezza internazionale. È piuttosto chiaro, da ciò, il legame tra uso delle ICT e il fine principale dell'ONU, il mantenimento della pace e della sicurezza internazionali. In effetti, l'uso corretto delle ICT è capace di garantire enormi benefici economici, sociali, culturali, civili e politici. Tuttavia, è da tenere presente anche lo sviluppo senza precedenti di attività malevole o addirittura criminali attraverso le ICT, molto spesso nel contesto di conflitti internazionali e interni, contro infrastrutture critiche (sanitarie, finanziarie, energetiche, satellitari, trasporti e altro) e la loro estrema pericolosità specialmente nel contesto di attacchi informatici simultanei.

Le attività appena indicate possono incidere notevolmente in maniera negativa sul mantenimento della pace e della sicurezza internazionali. Da ciò l'esigenza di promuovere l'adozione di un quadro comune di regole internazionali nella materia capaci di favorire gli effetti positivi dell'uso delle ICT e contrastarne gli usi malevoli. Di questi aspetti si occupa l'ONU principalmente attraverso le attività dell'Assemblea generale, l'istituzione dell'Organizzazione nella quale sono rappresentati tutti gli Stati membri¹. Sin dal suo primo intervento nella materia, verso la fine degli anni '90 del Novecento, l'Assemblea esprimeva preoccupazione per gli usi delle ICT contrari all'obiettivo del mantenimento della pace e della sicurezza internazionali e indicava la volontà di favorire il dialogo tra gli Stati membri per favorire l'identificazione delle regole del diritto internazionale applicabili nell'uso delle ICT.

¹ Sulle attività in questione si rinvia a P. Gargiulo, *Nazioni Unite, Cybersecurity e diritto internazionale*, in O. Porchia, M. Vellano (a cura di), *Il diritto internazionale per la pace e nella guerra. Sviluppi recenti e prospettive future. Liber amicorum in onore di Edoardo Greppi*, Napoli/Torino, 2023, 53 ss. e i lavori ivi citati.

Più recentemente anche il Consiglio di sicurezza si è occupato del tema dell'uso delle ICT e dell'eventuale impatto sotto il profilo del mantenimento della pace e della sicurezza internazionale². Su questi aspetti il Consiglio è intervenuto sia nel contesto dell'esame di temi di più ampia portata sia attraverso incontri informali specificamente dedicati ai temi della *cybersecurity*. Nelle pagine che seguono ci soffermeremo su tali iniziative per cercare di capire i possibili approdi del dialogo/confronto tra gli Stati membri all'interno dell'organo mondiale che, ai termini dell'art. 24 della Carta, detiene la "responsabilità principale" per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionali.

Il tema della *cybersecurity* nel contesto di dibattiti del Consiglio di sicurezza su questioni di carattere generale. Come indicato in precedenza, il Consiglio di sicurezza ha avuto modo di occuparsi del tema della *cybersecurity* nel contesto di riunioni dedicate ad altre questioni, soprattutto di carattere generale e comunque non specificamente dedicate al tema. È chiaro che, in tali contesti, gli Stati partecipanti alla discussione non hanno approfondito il tema dal punto di vista tecnico, ma certamente hanno avuto l'opportunità di chiarire le loro posizioni nella materia e indicato le strategie ritenute più idonee ad affrontare le sfide alla pace e alla sicurezza poste dalle attività degli Stati in questo nuovo dominio.

Un esempio rilevante riteniamo possa essere costituito dal dibattito ministeriale tenutosi in Consiglio di sicurezza nel 2019 sotto il punto in agenda "Maintenance of international peace and security, Challenges to peace and security in the Middle East". All'incontro, promosso dalla Polonia e svoltosi il 20 agosto, partecipavano, tra gli altri, numerosi Stati della regione e i rappresentanti dell'Unione europea e della Lega degli Stati arabi presso le Nazioni Unite³.

La "concept note" preparata dalla Polonia per l'incontro, oltre a fare riferimento al contesto storico che caratterizza il lungo conflitto nella regione Medio-orientale, indicava lo scopo dell'incontro nell'individuazione, attraverso il confronto e la discussione, delle misure concrete affinché i Paesi dell'area fossero in grado di affrontare le cause profonde delle crisi in Medio Oriente⁴. A tal fine, il documento polacco poneva una serie di domande a cui gli Stati avrebbero dovuto dare una risposta e, tra queste, era anche chiesto «How to counteract cyber threats, including threats to energy infrastructure, in terms of promoting cooperative mechanisms for deterring and responding to significant cyber incidents in the Middle East?»⁵.

In verità, nel corso del dibattito non furono in molti ad affrontare le tematiche che qui interessano. In aggiunta a quanto indicato nella "concept note", il Rappresentante della Polonia sottolineava che la sicurezza nello spazio cibernetico costituiva una sfida centrale e che il rafforzamento della "cyberstability" regionale dipendeva dall'assunzione di comportamenti responsabili nello spazio cibernetico da parte di tutti gli Stati del Medio

² In generale sul ruolo del Consiglio di sicurezza e il tema della *cybersecurity* si rinvia a UNIDIR, *The United Nations, Cyberspace and International Peace and Security. Responding to Complexity in the 21st Century*, Unidir Resources, 2017, reperibile *online*; E. Tikka, N.N. Schia, *The Role of the Security Council in Cybersecurity. International Peace and Security in Digital Age*, in E. Tikka, M. Kerttunen (eds.), *Routledge Handbook of International Cybersecurity*, Abingdon/New York, 2020, 354 ss.

³ Il verbale della riunione del Consiglio è in UN Doc. S/PV.8600.

⁴ V. UN Doc. S/2019/643 del 6 agosto 2019.

⁵ Ivi, 4.

Oriente. Per favorire ciò, il Rappresentante della Polonia faceva riferimento al “Warsaw Process” per promuovere un futuro di pace e sicurezza in Medio Oriente”⁶, avviato nel 2019 in collaborazione con gli Stati Uniti e nel cui ambito era stata prevista la creazione di gruppi di lavoro che, tra le altre cose si occupavano anche di *cybersecurity*⁷.

È opportuno sottolineare che il gruppo di lavoro sulla *cybersecurity* si riunì nella Repubblica di Corea il 7 e 8 ottobre 2019 e adottò uno “statement”⁸ nel quale si sottolinea soprattutto l’avvenuta discussione sui meccanismi cooperativi per rispondere a significativi incidenti *cyber*. In particolare, il confronto tra i rappresentanti degli Stati era avvenuto sulla cruciale importanza di condividere le *best practices* in materia di *cybersecurity*, sullo sviluppo delle capacità di risposta agli incidenti *cyber*, sulla lotta alla criminalità cibernetica, tenuto conto della Convenzione di Budapest⁹, sullo sviluppo e l’attuazione di strategie nazionali nella materia.

Inoltre, di notevole importanza nello *statement* è anche il riferimento alle iniziative condotte dall’ONU, in particolare dall’Assemblea generale, sull’adozione di un framework per la stabilità nello spazio cibernetico i cui tre elementi di riferimento sono: l’affermazione dell’applicabilità di tutte le regole di diritto internazionale ai comportamenti degli Stati nello spazio cibernetico; l’adesione volontaria alle “non-binding norms” sui comportamenti responsabili degli Stati nello spazio cibernetico in tempo di pace; l’analisi, lo sviluppo e l’attuazione di misure di rafforzamento della fiducia tra gli Stati per ridurre il rischio di conflitti nel *cyberspace*.

Ritornando al dibattito nel Consiglio di sicurezza relativo al Medio Oriente merita di essere richiamato l’intervento del Rappresentante saudita che elencava i *cyberattacks* contro infrastrutture critiche tra le minacce e le interferenze agli affari interni degli Stati che impediscono l’instaurazione del dialogo e favoriscono, invece, la realizzazione di scopi egemonici o espansionisti¹⁰.

L’Iran preferiva concentrare l’attenzione sulle accuse agli Stati Uniti di appoggiare l’occupazione illegale della Palestina, di essere responsabile dei principali conflitti nella regione (Iraq, Siria, Yemen) e di essere coinvolto nell’appoggio a gruppi di terroristi e in molti altri atti illegali, ivi compresi gli attacchi cibernetici in Medio Oriente¹¹.

Con maggiore puntualità il tema è invece affrontato dal Rappresentante del Qatar che identifica la *cybersecurity* come una sfida “enorme” soprattutto perché, quando le potenzialità della tecnologie informatiche sono utilizzate per scopi malevoli, possono destabilizzare le relazioni e la sicurezza internazionali. In particolare, il Rappresentante del Qatar dichiara che «l’assenza di istituzioni e normative internazionali per governare questo fondamentale settore richiede l’adozione di misure severe nei confronti dei

⁶ Maggiori informazioni sul “Warsaw Process” possono essere recuperate sul sito www.gov.pl/diplomacy/warsaw-process.

⁷ Per l’intervento del Rappresentante della Polonia v. il documento cit. alla nota 3, 5. Anche il Rappresentante degli Stati Uniti faceva riferimento nel suo intervento al “Warsaw Process”, ivi, 6.

⁸ Lo “statement” è reperibile online a www.gov.pl/diplomacy/warsaw-process-cybersecurity-working-group-convenes-in-seoul.

⁹ La Convenzione di Budapest è stata adottata nell’ambito del Consiglio d’Europa nel 2001 ed è uno strumento fondamentale per aiutare gli Stati parti a elaborare legislazioni per combattere il fenomeno della criminalità informatica e per favorire la cooperazione internazionale nella materia. Nel 2003 si è anche arricchita di un Protocollo sugli atti di natura razzista e xenofoba a mezzo di sistemi informatici.

¹⁰ Per l’intervento dell’Arabia Saudita v. il documento cit. alla nota 3, 31.

¹¹ Ivi, 33.

responsabili dei reati informatici, tra le quali quelle dirette a renderli responsabili legalmente degli stessi con l'aggiunta di sanzioni adeguate»¹².

Le iniziative del Consiglio sulla *cybersecurity* secondo l'*Arria-formula meetings*.

I limiti istituzionali e normativi internazionali nel campo della *cybersecurity* sono apparsi evidenti nel recente susseguirsi di numerosi *cyberattacks* che hanno reso ancora più evidenti le pericolose conseguenze degli stessi per la stabilità e la pace internazionali. Ciò ha spinto i membri del Consiglio di sicurezza a incrementare la discussione il confronto su tali temi, soprattutto attraverso gli incontri secondo la c.d. "formula Arria".

Come è noto, gli "Arria formula meetings" costituiscono una pratica avviata nel 1992 dall'allora presidente del Consiglio di sicurezza, l'Ambasciatore venezuelano Diego Arria. Si tratta di incontri informali aperti, promossi da uno o più membri del Consiglio di sicurezza per consultare, ascoltare l'opinione e ricevere informazioni da parte di individui, organizzazioni non governative e altre istituzioni su questioni relative al mantenimento della pace e della sicurezza internazionali¹³.

Diversi sono gli incontri organizzati dal Consiglio secondo la formula Arria sul tema oggetto di questo lavoro e di cui daremo conto qui di seguito. Un primo incontro rilevante si è avuto il 28 novembre 2016 ed è stato organizzato dalla Spagna e dal Senegal per discutere, in generale, delle sfide alla pace e alla sicurezza derivanti dall'utilizzo delle ICT¹⁴. Nel corso dell'incontro furono evidenziati i pericoli derivanti dagli attacchi cibernetici e messe in luce le difficoltà per contrastarli e per identificarne i responsabili. Nel corso dell'incontro gli Stati membri furono sollecitati, da un lato, a stabilire delle strategie nazionali per prevenire gli attacchi cibernetici e, dall'altro, a rafforzare la cooperazione internazionale nella materia coinvolgendo tutti gli attori interessati: governi, imprese, organizzazioni regionali e sub-regionali, associazioni rappresentative della società civile.

Un nuovo incontro secondo la formula Arria si tenne nel marzo 2017, questa volta dedicato alle guerre ibride e alle minacce alla pace e alla sicurezza internazionali. L'incontro si rivelò particolarmente interessante almeno sotto due aspetti: il primo concerne l'identificazione dei fattori caratterizzanti la guerra ibrida (sistemi di armi avanzati, attacchi cibernetici, interferenza con processi politici, disseminazione sistematica di propaganda sul piano interno e internazionale, operazioni segrete di *intelligence*, solo per fare alcuni esempi); il secondo riguarda l'idea che la guerra ibrida comporta azioni che ricadono al di sotto della soglia dell'azione militare e ciò al fine di negare o delegittimare la reazione militare da parte del soggetto che subisce le azioni¹⁵.

Successivamente, il Consiglio di sicurezza ha intensificato i suoi lavori sull'impatto della *cybersecurity* sui temi relativi alla pace e alla sicurezza internazionali. Merita di essere qui segnalato, anzitutto, l'incontro organizzato dall'Estonia il 22 maggio 2020, sempre secondo la formula Arria, sul tema "Cyber stability, Conflict prevention and Capacity Building". Secondo quanto indicato nella *concept note* estone l'obiettivo

¹² Ivi, 43-44.

¹³ V. *UN Security Council Working Methods: Arria-formula Meetings*, www.securitycouncilreport.org del 16 dicembre 2020.

¹⁴ *Open Arria-formula Meeting on Cybersecurity*, What's in Blu, www.securitycouncilreport.org del 25 novembre 2016.

¹⁵ *In Hindsight: The security Council and Cyber Threats*, www.securitycouncilreport.org, January 2020 Monthly Forecast, posted December 23, 2019.

dell'incontro era quello di aumentare la consapevolezza sulle sfide poste dalle attività nello spazio cibernetico alla pace e alla sicurezza internazionali e favorire la discussione a tutti i livelli – globale, regionale e nazionale – sui meccanismi esistenti per mitigare gli attacchi cibernetici e promuovere comportamenti responsabili da parte degli Stati¹⁶. In verità, in quell'occasione il confronto tra gli Stati e gli altri attori interessati fu fortemente condizionato dalle vicende legate all'aggressione russa dell'Ucraina del febbraio 2022. Infatti, nel corso dell'incontro l'Ucraina accusò la Russia di aver posto in essere “un'aggressione ibrida” nei suoi confronti e sollecitò l'adozione di adeguate misure di *enforcement* per perseguire gli organizzatori e gli autori degli attacchi cibernetici. La Russia, dal canto suo, non partecipò al dibattito e denunciò in uno *statement* che una minoranza di Stati stavano attivamente cercando di perseguire l'obiettivo di militarizzare lo spazio cibernetico e di sfruttare qualsiasi pretesto per giustificare l'adozione di misure unilaterali, ivi compreso l'uso della forza¹⁷.

Pochi mesi dopo, il 26 agosto 2020, anche l'Indonesia organizzò un “Arria-formula meeting”, questa volta dedicato ai “Cyber-Attacks against Critical Infrastructures”. La *concept note* dell'Indonesia metteva in rilievo, anzitutto, l'importanza assunta dalle ICT sia per il settore pubblico sia per quello privato, rilevando, tuttavia, i rischi potenziali di un loro uso malevolo. In connessione a ciò il documento sottolineava la particolare vulnerabilità delle infrastrutture critiche e la necessità di proteggerle dagli attacchi cibernetici. Parallelamente veniva messo in evidenza la pressante necessità di stabilire dei quadri normativi nazionali e internazionali per garantire comportamenti responsabili degli Stati nell'uso delle ICT¹⁸. Nel corso del dibattito numerosi Stati si pronunciarono favorevolmente rispetto all'applicazione del diritto internazionale allo spazio cibernetico in tempo di pace. Ma non mancarono significative divergenze rispetto all'applicazione delle norme del diritto internazionale dei conflitti armati¹⁹.

L'incontro più recente del Consiglio di sicurezza sul tema della *cybersecurity*, sempre secondo la formula Arria, si è tenuto il 4 aprile 2024, è stato organizzato dalla Repubblica di Corea, con il supporto di Giappone e Stati Uniti, e si è occupato del tema “Evolving Cyber Threat Landscape and Its Implications for the Maintenance of International Peace and Security”.

La *concept note* preparata dalla Corea fa anzitutto riferimento all'evoluzione del panorama delle minacce cibernetiche sottolineando la pericolosità della proliferazione dei “ransomware” (programmi informatici dannosi), l'uso scorretto di criptovaluta, l'aumento di attori non statali malevoli. A fronte di tali fenomeni, gli obiettivi che il *meeting* si è posto sono i seguenti: aumentare la consapevolezza degli Stati membri dell'Organizzazione sul panorama delle attuali minacce cibernetiche e il loro potenziale impatto sul settore pubblico e su quello privato; promuovere una maggiore comprensione dell'impatto sulla pace e la sicurezza internazionali delle attività *cyber* malevole; discutere ed elaborare raccomandazioni sul rafforzamento del ruolo del Consiglio di sicurezza e sul suo impegno nel contrastare la multiforme natura delle minacce cibernetiche.

¹⁶ V. UN doc. S/2020/389 del 12 maggio 2020.

¹⁷ *In Hindsight: The Security Council and Cyber Threats, an Update*, www.securitycouncilreport.org.

¹⁸ *Arria-formula Meeting on Cyber Attacks Against Critical Infrastructures*, What's in Blue, www.securitycouncilreport.org, 24 agosto 2020.

¹⁹ *In Hindsight: The Security Council and Cyber Threats, an Update*, cit.

Nel corso del dibattito numerosi rappresentanti degli Stati membri hanno evidenziato i pericoli derivanti dall'emergere di nuove minacce cibernetiche e dall'evoluzione di quelle già esistenti²⁰. Come pure non sono mancati riferimenti all'uso malevolo degli strumenti ciberneticici da parte di criminali e terroristi. Particolarmente interessanti risultano i numerosi riferimenti dei rappresentanti degli Stati membri al fatto che il diritto internazionale e la Carta dell'ONU sono applicabili allo spazio ciberneticico e devono essere rispettati. Sotto questo profilo va, tuttavia, menzionata la posizione della Russia che ha ritenuto la discussione del tema della *cybersecurity* nel Consiglio di sicurezza una inutile duplicazione delle attività condotte in altri organi dell'ONU.

Conclusioni. È facile constatare che il tema della *cybersecurity* è oggetto di una particolare attenzione nel contesto dell'ONU considerata l'importanza che esso riveste sotto diversi profili inerenti ai pilastri di attività dell'Organizzazione.

L'impatto della *cybersecurity* sul mantenimento della pace e della sicurezza internazionali solleva complesse e delicate questioni perlopiù attinenti alla necessità di trovare un accordo tra gli Stati membri sul quadro normativo internazionale applicabile allo spazio ciberneticico. Sotto questo profilo è noto che da diverso tempo è aperto un confronto in Assemblea generale che non ha prodotto i frutti sperati. Infatti, ancora persistono divisioni, talvolta profonde, tra gli Stati membri: da un lato, coloro (e si tratta di una cospicua maggioranza) che ritengono che le regole del diritto internazionale attualmente in vigore per quanto concerne il mantenimento della pace e della sicurezza internazionali siano applicabili anche nello spazio ciberneticico; dall'altro, coloro (una minoranza certamente, ma con significative presenze quali la Cina e la Russia) che ritengono che la discussione intorno al regime di regole applicabili allo spazio ciberneticico vada ulteriormente approfondita.

Che anche il Consiglio di sicurezza abbia incominciato ad occuparsi attivamente della questione è certamente un fatto positivo, sebbene attraverso l'*Arria-formula meeting* che, com'è noto, è un contesto informale per il confronto tra gli Stati membri soprattutto con portatori di interessi di varia natura. Le prese di posizione degli Stati membri in occasione di tali confronti rispecchiano sostanzialmente le divisioni che si sono in precedenza indicate e non mostrano spiragli per un riavvicinamento. D'altra parte, è da tenere presente che il momento internazionale attuale, i conflitti gravissimi che lo stanno caratterizzando, non favoriscono l'avvio di una fattiva forma di cooperazione internazionale in questo ambito.

Ottobre 2024

²⁰ Il dibattito può essere ascoltato su <https://webtv.un.org/en/asset/k1q/k1qmd5ya35>.

La risoluzione 2744 del Consiglio di sicurezza sul *delisting*: un'occasione persa

Ivan Ingravallo

*Professore ordinario di Diritto internazionale, Università degli Studi di Bari Aldo Moro
Redattore Capo della Rivista della SIOI "La Comunità Internazionale"*

1. Il contesto in cui è stata approvata la risoluzione 2744

Il 19 luglio 2024 il Consiglio di sicurezza dell'ONU ha approvato, all'unanimità, la risoluzione 2744 (2024), dedicata a questioni generali relative al sistema delle sanzioni decise dallo stesso organo. Si tratta di una notizia non priva di significato, per i contenuti della risoluzione, che costituisce il risultato più recente di un lento cambio di approccio del Consiglio e sui cui ci soffermeremo in questo contributo, e per il momento storico in cui è stata adottata.

Negli ultimi anni, infatti, il Consiglio è sempre meno in grado di funzionare, a causa delle tensioni e, a volte, di una aperta e aspra contrapposizione tra i suoi membri permanenti. Basti considerare che nell'anno in corso, al 15 settembre 2024 il Consiglio ha approvato 29 risoluzioni, a fronte delle 50 del 2023 e 54 del 2022, numeri a loro volta in significativo calo rispetto al decennio precedente. Al calo quantitativo si affianca quello "qualitativo", poiché il contenuto delle risoluzioni approvate in tempi recenti è, di frequente, meno ambizioso rispetto al passato.

A ciò si aggiunga che, specie a seguito dell'intervento armato unilaterale della Russia contro l'Ucraina iniziato il 24 febbraio 2022 e della terribile situazione creatasi nella Striscia di Gaza dopo l'attacco commesso da Hamas il 7 ottobre 2023 e l'operazione militare su larga scala condotta da Israele, si assiste a un rinnovato ricorso al (e anche alla mera minaccia del) diritto di veto da parte dei membri permanenti, con il risultato di impedire al Consiglio di esercitare le sue competenze ai termini del capitolo VII della Carta ONU. L'attivismo dell'Assemblea generale è riuscito solo in parte a compensare questa situazione, visti i diversi e meno incisivi poteri di quest'organo, se confrontati con quelli del Consiglio. Il riferimento è, tra l'altro, al tentativo di rilancio della formula *Uniting for peace*¹ e all'adozione della risoluzione 76/262², con la quale l'Assemblea invita i membri permanenti che fanno ricorso al diritto di veto a spiegare dinanzi ad essa le loro motivazioni.

2. Le sanzioni individuali decise dal Consiglio di sicurezza: da eccezione a regola

È in tale contesto che va valutata la risoluzione 2744, che costituisce il punto di arrivo di un lungo percorso che ha caratterizzato il meccanismo delle sanzioni individuali del Consiglio di sicurezza. Si tratta di uno dei casi più peculiari di applicazione estensiva dell'art. 41 della Carta ONU, poiché il Consiglio è passato, nel corso degli anni '90,

¹ Risoluzione A/377 A (V) del 3 novembre 1950.

² Approvata dall'Assemblea generale il 26 aprile 2022.

dall'approvazione di sanzioni contro gli Stati, il cui comportamento era qualificato come una "minaccia alla pace", all'adozione di meccanismi sanzionatori diretti contro singoli (persone fisiche e giuridiche), nominativamente indicati e inseriti in appositi elenchi (talora noti come *black list*), gestiti da Comitati *ad hoc* a carattere intergovernativo facenti capo allo stesso Consiglio.

In numerosi casi gli individui sanzionati svolgono funzioni di governo in Stati contro i quali il Consiglio decide di agire, ma il sistema sanzionatorio individuale più esteso ha avuto (e ha) carattere a-territoriale, perché ha riguardato la minaccia terroristica fondamentalista rappresentata da Al-Qaeda e dai Talebani, a partire dalla risoluzione 1267 (1999). Le sanzioni nei loro confronti sono state in seguito separate e ricondotte a due sistemi distinti. Nel 2011 il Consiglio ha approvato la risoluzione 1989, con cui ha esteso il meccanismo sanzionatorio contro Al-Qaeda anche all'ISIS, considerati come una minaccia terroristica, mentre con la risoluzione 1988 ha distinto il regime sanzionatorio contro i Talebani – ritornati al potere in Afghanistan nel 2021 – che ha, in qualche misura, riacquisito carattere territoriale.

Tutti i regimi sanzionatori decisi a partire dal 2004 hanno un carattere mirato (*targeted*), vale a dire diretto nei confronti di specifici soggetti (individui, imprese, gruppi, ecc.). Questi sono inseriti in apposite liste, gestite dai Comitati delle sanzioni del Consiglio di sicurezza e formate attraverso le indicazioni provenienti dai diversi Stati membri dell'ONU. A seconda dei casi i nominativi dei soggetti e delle entità sanzionati sono inseriti direttamente nel testo della risoluzione, ovvero determinati dai Comitati in base ai criteri stabiliti dal Consiglio. Attualmente sono in funzione tredici regimi di sanzioni mirate, nove dei quali riguardano sia individui, sia persone giuridiche³.

La scelta di focalizzare le misure obbligatorie non implicanti l'uso della forza su un sistema prevalentemente di liste ha comportato l'emergere di problemi diversi, connessi all'assunzione, in capo al Consiglio (e ai suoi comitati delle sanzioni) di un ruolo di tipo latamente giudiziario (o, per meglio dire, inquisitorio), a fronte del quale i soggetti si trovano inseriti nelle liste all'esito di una scelta comunque discrezionale dell'organo politico di vertice dell'ONU. Tale inserimento, che dovrebbe avere un carattere preventivo, non punitivo, produce invece una serie di conseguenze gravi per chi ne è destinatario materiale (i destinatari formali rimanendo, di regola, gli Stati membri dell'ONU), che può vedere limitata la propria libertà di movimento (se individuo) e/o la possibilità di accedere e utilizzare le proprie risorse finanziarie, senza considerare il più generale impatto reputazionale. Questi effetti risultano ancora più gravi quando la sanzione colpisce soggetti che non rivestono una funzione di *leadership* politica di un determinato Stato o di un gruppo di insorti e/o ribelli.

Nel corso degli anni i meccanismi sanzionatori a carattere individuale decisi dal Consiglio sono stati criticati da alcuni Stati membri (cui compete eseguire le decisioni del Consiglio, a condizione che siano "conformi" alla Carta ONU) e da numerosi studiosi, ma soprattutto sono stati oggetto di censura nella giurisprudenza interna, internazionale e sovranazionale. Essa non ha valutato direttamente le risoluzioni del Consiglio di sicurezza, ma gli atti di diritto nazionale o, a seconda dei casi, di diritto UE che hanno dato esecu-

³ La *United Nations Security Council Consolidated List* è consultabile online.

zione alle sanzioni individuali decise dal Consiglio di sicurezza e, in diverse circostanze, li hanno dichiarati non conformi alle norme nazionali e internazionali a tutela dei diritti umani, tanto sostanziali, quanto procedurali.

Per venire parzialmente incontro a queste conseguenze negative, anche al fine di tentare di bilanciare le esigenze di sicurezza con quelle di tutela dei diritti umani, il Consiglio di sicurezza ha approvato alcune risoluzioni volte a riequilibrare progressivamente l'approccio seguito, dando maggiore rilevanza ai diritti dei soggetti sanzionati, secondo i principi del c.d. giusto processo (*due process*). Con la risoluzione 1730 (2006) il Consiglio ha istituito presso il Segretariato dell'ONU il Focal point per il *delisting*, cui i soggetti inseriti negli elenchi possono rivolgersi per chiedere la cancellazione dagli stessi, che non viene comunque deliberata dal Consiglio, ma dagli specifici Comitati delle sanzioni. Una situazione peculiare riguarda le liste contro i terroristi fondamentalisti islamici, che rappresentano quelle più consistenti, grazie all'istituzione e al progressivo rafforzamento dell'*Ombudsperson*, a partire dalla risoluzione 1904 (2009), che si occupa delle richieste di cancellazione dalla lista relativa ai soggetti in qualche misura collegati ad Al-Qaida e all'ISIS (delle richieste relative alla lista sui Talebani si occupa invece il Focal point), che più delle altre ha dato luogo a controversie giudiziarie, sia in diversi Stati membri, sia dinanzi a corti regionali, come la Corte di giustizia UE e la Corte europea dei diritti dell'uomo. Il suo funzionamento è stato progressivamente reso più trasparente ed equilibrato per quanto riguarda l'accesso a un rimedio da parte dei soggetti inseriti in questa lista.

Un altro elemento da cui emerge un mutamento di approccio da parte del Consiglio emerge dalla risoluzione 2664 (2022), con la quale esso ha stabilito una eccezione generale, a favore degli aiuti umanitari, dalle misure sanzionatorie di congelamento dei beni ed altre risorse finanziarie.

La risoluzione 2744 si inserisce in questo contesto, anche se, come subito vedremo, essa introduce cambiamenti, tutto sommato, poco significativi e può essere considerata come un'occasione persa dal Consiglio di sicurezza.

3. La procedura in tre fasi prevista dalla risoluzione 2744

Nel preambolo della risoluzione in commento il Consiglio, come di prassi, richiama le sue precedenti risoluzioni pertinenti, in particolare la 1730 (2006), e riconosce l'importanza delle sanzioni come strumento rivolto al mantenimento della pace e della sicurezza internazionali, nonché l'obbligo per gli Stati membri dell'ONU di eseguire pienamente le decisioni da esso approvate. L'organo conferma l'impegno a valutare adeguatamente l'obiettivo perseguito dalle sanzioni c.d. mirate, nonché a garantire il bilanciamento tra la loro effettività e i possibili effetti negativi da esse prodotti. Come accennato, inoltre, il Consiglio richiama l'impegno a consolidare le garanzie di giusto processo e a garantire che esistano eque e chiare procedure per l'inserimento di singoli nelle liste dei soggetti sanzionati, così come per la loro cancellazione dalle liste e per la concessione di eventuali esenzioni.

Operate queste premesse, nella parte dispositiva della risoluzione 2744 il Consiglio approva, per il futuro (ma è prevista anche una transizione per le richieste ancora pendenti avviate secondo la procedura previgente), delle nuove regole in materia di *delisting*, che prendono il posto di quelle sviluppatesi a partire dalla risoluzione 1730 (2006), incaricando il Segretario generale di rinnovare, nei successivi tre mesi, il Focal point. I Comitati delle sanzioni del Consiglio di sicurezza ricevono una chiara indicazione nel senso di rivedere le rispettive linee guida uniformandole ai caratteri della nuova procedura, con la rilevante eccezione del Comitato di cui alla risoluzione 1267 (Al-Qaeda e ISIS). Infine, il Consiglio istituisce un gruppo di lavoro informale avente il compito di esaminare le questioni generali correlate alle sanzioni decise dallo stesso Consiglio, sia sotto il profilo istituzionale, sia di merito. Esso è composto da tutti i suoi membri, è chiamato a riunirsi almeno due volte l'anno, svolge la sua attività in via confidenziale, può invitare alle sue riunioni altri Stato o soggetti portatori di interessi e delibera per *consensus*.

Le regole della nuova procedura di *delisting* sono contenute nell'allegato I alla risoluzione 2744 e sono articolate in tre fasi, scandite anche da limiti temporali prefissati, in modo da evitare una durata eccessivamente lunga della valutazione di una richiesta di cancellazione dalla lista, con conseguente maggiore tutela dei diritti del soggetto listato.

Nella prima fase il richiedente inserito nelle liste può rivolgersi, direttamente o per il tramite di un soggetto terzo, al Focal point, ovvero agire tramite lo Stato di residenza o cittadinanza. Una volta ricevuta la richiesta di cancellazione il Focal point assume una serie di obblighi nei confronti del richiedente, incluso quello di comunicargli qualora la sua petizione non sia valutabile, perché non soddisfa adeguatamente gli originali criteri di designazione, oppure è meramente ripetitiva e non contiene nuove informazioni. Negli altri casi il Focal point è tenuto a informare immediatamente il pertinente Comitato delle sanzioni, nonché lo Stato (o gli Stati) di designazione, di residenza e/o di nazionalità/cittadinanza, che sono chiamati a fornirgli entro quattro mesi ogni utile informazione in merito alla richiesta di cancellazione dalla lista, avviando con essi un dialogo nel merito della stessa. Il Focal point comunica altresì la richiesta a ogni organo rilevante del Consiglio in materia (Comitati, gruppi di esperti o di monitoraggio, ecc.), nonché agli inviati ONU impegnati in negoziati e processi di pace correlati a quella sanzione mirata. Questi sono invitati a fornire al Focal point non solo possibili chiarimenti, ma informazioni (incluse quelle relative a procedimenti giudiziari o al coinvolgimento del soggetto nei processi di pace in corso), al fine di consentirgli di vagliare con piena cognizione di causa la richiesta di cancellazione.

A questa fase di raccolta di informazioni, che può durare fino a quattro mesi, prorogabili di altri due, segue una fase di dialogo di due mesi (anch'essi prorogabili per altri due), in cui il Focal point può coinvolgere anche il richiedente (che può essere contattato anche attraverso l'uso di piattaforme *online*), oltre che gli Stati e gli altri soggetti richiamati. Al termine di questa fase di dialogo il Focal point elabora e trasmette un rapporto completo confidenziale al Comitato delle sanzioni coinvolto e agli Stati più direttamente interessati (di designazione, residenza, nazionalità), informando al contempo il ricorrente dell'esistenza di questo documento. Nel rapporto confidenziale il Focal point non prende posizione raccomandando l'accoglimento o il rigetto della

richiesta di cancellazione, ma ricostruisce i fatti e le attività svolte in merito alla specifica richiesta e alla condizione del richiedente.

Nella terza e ultima fase il rapporto completo viene esaminato dal pertinente Comitato delle sanzioni, alle cui riunioni può essere invitato il Focal point, al fine di valutare la richiesta di cancellazione dalla lista. Questa può essere proposta da ogni membro del Comitato o dagli Stati più direttamente coinvolti nella designazione oggetto di riesame. Come nella precedente procedura, ottenere la cancellazione dalla lista non è facile, considerato che la richiesta deve ottenere un'approvazione per *consensus* e che, se non esaminata entro due mesi, la stessa è considerata respinta. Inoltre, la possibilità di condividere con il Focal point e con il richiedente i motivi della decisione, nonché ogni altra informazione ritenuta utile, è subordinata a una scelta discrezionale dei Comitati delle sanzioni, il che mostra, anche sotto questo profilo, che le esigenze di sicurezza restano preminenti rispetto a quelle di tutela dei diritti dei soggetti listati.

4. Osservazioni di prospettiva

Alla luce di quanto rilevato, la risoluzione 2744 può essere considerata un "aggiustamento" del sistema di *delisting*, che affronta solo marginalmente le carenze per quanto riguarda la tutela dei diritti dei soggetti sanzionati. Il Focal point, per composizione e procedure di funzionamento, non assicura uno standard minimo di garanzia di tutela dei diritti dell'accusato, risultando squilibrato sul versante della sicurezza a discapito della *rule of law*. Il suo ruolo resta limitato alla cancellazione del nominativo di un soggetto dalla lista, mentre non è in alcun modo coinvolto nella procedura di inserimento nella medesima, che non prevede alcun controllo e rimane completamente nelle mani degli Stati per il tramite del Consiglio di sicurezza e dei suoi Comitati delle sanzioni.

Nonostante alcune modifiche intercorse tra la procedura originaria, prevista dalla risoluzione 1730, e quella di cui alla risoluzione 2744, il Focal point resta un intermediario tra i soggetti inseriti nelle liste e i Comitati delle sanzioni. Un compito, quindi, meramente procedurale, di "facilitatore" dei contatti tra soggetti sanzionati e Comitati, senza alcuna possibilità di offrire una valutazione nel merito per quanto concerne le richieste di cancellazione dalla lista. L'auspicio di estendere anche ad esso le regole e procedure dell'*Ombudsperson* è rimasto inascoltato.

In definitiva, questa risoluzione lascia aperte diverse opzioni per il futuro dei meccanismi sanzionatori decisi dal Consiglio di sicurezza. Ne è dimostrazione la scelta di affiancare alla rinnovata procedura per la cancellazione dalle liste l'istituzione di un gruppo di lavoro informale del Consiglio relativo alle questioni generali correlate alle sanzioni, accolta positivamente da numerosi membri del Consiglio di sicurezza, come emerge dal dibattito svoltosi in occasione dell'approvazione della risoluzione 2744⁴.

Ottobre 2024

⁴ UN Doc. S/PV.9689.

La relazione annuale della Commissione europea sullo Stato di diritto nell'UE per il 2024: momento di sintesi di un *Rule of law toolbox* sempre più articolato per fronteggiare le persistenti criticità all'interno dell'Unione

Francesco Emanuele Grisostolo

Ricercatore di Diritto Pubblico comparato, Università degli Studi di Udine

1. La Relazione annuale all'interno del *Rule of law toolbox* – Con la comunicazione del luglio 2019 “[Rafforzare lo Stato di diritto nell'Unione. Programma d'azione](#)”, la (prima) Commissione guidata da Ursula von der Leyen annunciava l'intenzione di pubblicare annualmente una relazione sullo Stato di diritto nell'UE, «per garantire la trasparenza e la consapevolezza necessarie, e per mantenere lo Stato di diritto nell'agenda politica dell'UE». La relazione avrebbe dovuto contenere, per ciascun anno, una «sintesi degli sviluppi significativi» in materia. A partire dal 2020 sono state pubblicate cinque relazioni e il Parlamento europeo ha riconosciuto che esse sono divenute un «pilastro fondamentale del pacchetto di strumenti dell'UE (...) un parametro di riferimento per il lavoro delle istituzioni dell'UE sulle questioni riguardanti lo Stato di diritto»¹.

In questa sede, si commenta la relazione per il 2024, pubblicata lo scorso 24 luglio², che si pone in continuità sul piano metodologico e strutturale con quelle degli anni precedenti, pur con alcune novità. Per cominciare, viene messa in primo piano, nella parte introduttiva, la sintesi del complesso quadro di strumenti a disposizione delle Istituzioni europee per promuovere il rispetto dei valori dello Stato di diritto all'interno dell'Unione (*Rule of law toolbox*)³, quadro che si è arricchito in modo significativo non solo a livello di strumenti a disposizione, ma anche di esperienze applicative⁴. Lo sviluppo forse più rilevante illustrato dall'ultima relazione, se non altro per il carattere “costituzionale” della procedura prevista dall'art. 7 TUE (clausola di sospensione), è la chiusura del procedimento contro la Polonia, a seguito del cambiamento di maggioranza di governo⁵ e del piano d'azione presentato dallo Stato membro per superare le criticità relative all'indipendenza della magistratura⁶.

Viene sottolineata anche l'efficacia dei meccanismi di condizionalità finanziaria. A tale tipologia possono essere ricondotti il “regime generale di condizionalità” previsto dal [Regolamento \(UE, Euratom\) 2092/2020](#)⁷, attivato per il momento solo nei confronti

¹ [Risoluzione del Parlamento europeo del 28 febbraio 2024. Relazione sulla relazione sullo Stato di diritto 2023 della Commissione.](#)

² Commissione europea, [Relazione sullo Stato di diritto 2024. La situazione dello Stato di diritto nell'Unione europea](#), Bruxelles, 24.7.2024, COM(2024)800 final.

³ Secondo la Commissione, la relazione si dovrebbe porre «al centro dell'architettura dello Stato di diritto dell'UE» (Commissione europea, *Relazione sullo Stato di diritto 2024*, cit., p. 3).

⁴ Per una visione d'insieme, si veda il recente volume C. Fasone, A. Dirri, Y. Guerra (eds.), *EU Rule of Law Procedures at the Test Bench. Managing Dissensus in the European Constitutional Landscape*, Londra, 2024.

⁵ S. Giusti, *Il cambio di rotta della Polonia contro populismo e polarizzazione*, in *Ispionline.it*, 17.10.2023.

⁶ Commissione europea, *Relazione sullo Stato di diritto 2024*, cit., pp. 7-8. In questo caso, essendo stato avviato il procedimento a carico della Polonia da parte della Commissione, è stato sufficiente il ritiro della proposta da parte della stessa. Diversamente, nel caso dell'Ungheria l'iniziativa proviene dal Parlamento europeo (M. Aranci, *Il Parlamento europeo ha votato: attivato l'art. 7, par. 1, TUE nei confronti dell'Ungheria*, in *Eurojus.it*, 17.09.2018).

⁷ Regolamento (UE, Euratom) 2020/2092 del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 dicembre 2020 relativo a un regime generale di condizionalità per la protezione del bilancio dell'Unione.

dell'Ungheria, che presuppone «violazioni dei principi dello Stato di diritto in uno Stato membro che compromettono o rischiano seriamente di compromettere in modo sufficientemente diretto la sana gestione finanziaria del bilancio dell'Unione o la tutela degli interessi finanziari dell'Unione», la condizionalità “orizzontale” del rispetto della Carta di Nizza, prevista per i principali fondi europei dal [Regolamento \(UE\) 2021/1060](#)⁸, e la condizionalità “promozionale” incarnata dal PNRR, che ha visto l'inclusione nei Piani nazionali di riforme connesse alle raccomandazioni sullo Stato di diritto contenute nelle precedenti relazioni⁹. A questi strumenti se ne aggiungono altri, di carattere non vincolante, riconducibili alla *soft law* o alla collaborazione amministrativa, quali, prima fra tutti, la relazione in esame, ma anche le riunioni periodiche della rete UE dei punti di contatto per lo Stato di diritto, il dialogo annuale sullo Stato di diritto in seno al Consiglio (che si basa sulla relazione), le riunioni sul tema del Consiglio UE nella composizione “Giustizia” e le audizioni e discussioni svolte presso il Parlamento europeo.

Una rilevante novità della relazione di quest'anno è l'inclusione nell'analisi della situazione di alcuni tra i Paesi candidati dei Balcani occidentali, con la predisposizione anche dei relativi *reports* nazionali (Albania, Montenegro, Macedonia del Nord e Serbia, definiti dalla relazione “Paesi dell'allargamento”)¹⁰. Questa scelta riafferma la centralità della relazione nell'architettura delle politiche europee sullo Stato di diritto e si inserisce, inoltre, nel nuovo disegno della politica dell'allargamento, che negli ultimi anni mette in primo piano proprio le questioni relative allo Stato di diritto e al funzionamento delle istituzioni democratiche, quali aspetti da analizzare nel corso di tutto il percorso di avvicinamento dei Paesi candidati e da trattare come indici determinanti del grado di avanzamento dello stesso (*fundamentals first*)¹¹. Da sottolineare è anche l'esplicito collegamento con i tentativi di ingerenza della Russia nei Paesi dell'area¹².

In continuità con le precedenti, la relazione 2024 si struttura essenzialmente in quattro sezioni, che verranno approfondite nei prossimi paragrafi: i sistemi giudiziari, la lotta alla corruzione, la libertà dei *media* e “altre questioni istituzionali connesse al bilanciamento dei poteri”.

⁸ Regolamento (UE) 2021/1060 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 giugno 2021 recante le disposizioni comuni applicabili al Fondo europeo di sviluppo regionale, al Fondo sociale europeo Plus, al Fondo di coesione, al Fondo per una transizione giusta, al Fondo europeo per gli affari marittimi, la pesca e l'acquacoltura, e le regole finanziarie applicabili a tali fondi e al Fondo Asilo, migrazione e integrazione, al Fondo Sicurezza interna e allo Strumento di sostegno finanziario per la gestione delle frontiere e la politica dei visti. Si tratta del c.d. *Common Provisions Regulation*, che disciplina trasversalmente tutti i fondi sopra nominati. Nella Relazione (p. 7) la Commissione riferisce di due casi in cui i finanziamenti sono stati sbloccati solo dopo l'approvazione di riforme nazionali tali da soddisfare questo requisito.

⁹ Commissione europea, *Relazione sullo Stato di diritto 2024*, p. 5.

¹⁰ *Ibid.*, p. 1 e pp. 8-10.

¹¹ M. Milenković, *EU Enlargement Strategy 2020 – Paving the Way for Differentiated Integration?*, in Osorin, dicembre 2020. Sembra opportuno ricordare anche lo stretto legame fra processo di adesione e riconoscimento dei valori fondamentali dell'Unione individuato dalle sentenze sul meccanismo generale di condizionalità nei confronti di Ungheria e Polonia: «il rispetto di tali valori non può essere ridotto a un obbligo cui uno Stato candidato è tenuto al fine di aderire all'Unione e al quale potrebbe sottrarsi dopo la sua adesione» (Corte di giustizia, sentenza del 16 febbraio 2022, causa C-157/21, *Repubblica di Polonia c. Parlamento europeo e Consiglio dell'Unione europea*, par. 144).

¹² Commissione europea, *Relazione sullo Stato di diritto 2024*, cit., p. 8.

2. I sistemi giudiziari – La situazione dei sistemi giudiziari rimane stabilmente il primo capitolo della relazione sullo Stato di diritto, a testimonianza del ruolo centrale del potere giudiziario nel garantire l’effettività dei valori fondanti dell’UE.

La Commissione punta, prima di tutto, sui Consigli di giustizia quale strumento istituzionale per garantire l’indipendenza della magistratura¹³: il modello continua a diffondersi anche in Paesi che non lo conoscevano (Lussemburgo), ma al contempo i Consigli affrontano continuamente il rischio di una “cattura” politica. Al proposito, la situazione in Polonia e in Ungheria¹⁴ sembra migliorata a seguito di apposite riforme legislative, mentre in Spagna – anche grazie al contributo della Commissione europea – è stato superato il blocco delle nomine al *Consejo General del Poder Judicial*, che durava da cinque anni¹⁵.

Altro profilo delicato individuato dalla Commissione è la disciplina della nomina e della revoca dei giudici (specialmente per gli uffici direttivi e le Corti di vertice) e dei pubblici ministeri, rispetto ai quali, a livello comparato, viene riconosciuto un ruolo maggiore alla politica. Per quanto riguarda i giudici, la Commissione pone dunque l’accento sulle esigenze di trasparenza e di coinvolgimento del Giudiziario nei relativi procedimenti, mentre per le procure si mettono in luce le riforme che le rendono maggiormente autonome rispetto all’Esecutivo (Polonia, Malta, Paesi Bassi) o che regolano in modo più stringente i procedimenti di nomina e di revoca dei titolari degli Uffici (Repubblica Ceca, Danimarca, Spagna). Sulla spinta delle precedenti raccomandazioni, vari Paesi hanno anche regolato in modo più rigoroso i presupposti e le forme dei procedimenti disciplinari contro i magistrati, per prevenire un loro utilizzo distorto come forma di pressione politica (Slovenia, Repubblica Ceca, Francia, Polonia)¹⁶.

L’indipendenza di giudici e pubblici ministeri si deve però accompagnare a misure adeguate ad assicurare qualità ed efficienza del sistema giudiziario. Di qui, l’attenzione per la durata dei processi (ancora eccessiva, ad esempio, a Malta, in Croazia, Grecia, Portogallo, Italia, Albania e Macedonia del Nord), da ridurre con riforme processuali, anche volte a stimolare la risoluzione alternativa delle controversie, con l’incremento delle risorse finanziarie e del personale giudiziario e con la digitalizzazione¹⁷. L’accesso

¹³ Com’è noto, si tratta di organi statali indipendenti dall’Esecutivo, normalmente con una composizione mista di membri togati e non togati, che si occupano della nomina e delle carriere dei magistrati, facendo da «cuscinetto» (questo il termine utilizzato dalla relazione) fra i poteri (v. *amplius*, F. Donati, *Dal CSM ai Consigli di Giustizia europei. L’incerta diffusione di un modello costituzionale*, in *Quaderni costituzionali*, 2021, p. 355 ss.).

¹⁴ Per una ricostruzione organica dei profili di contrasto con la *rule of law* delle riforme precedentemente approvate in Polonia e Ungheria, v. L. Montanari, *Il rispetto del principio di rule of law come sfida per il futuro dell’Unione europea*, in *La Comunità Internazionale*, 2020, p. 75 ss.; P. Mori, *La questione del rispetto dello Stato di diritto in Polonia e in Ungheria: recenti sviluppi*, in *federalismi.it*, 2020, n. 8, p. 166 ss.; S. Penasa, *L’amministrazione della giustizia in Ungheria: un sistema istituzionale “bicefalo” di derivazione “democratico-illiberale”*, in *DPCE Online*, 2020, p. 4937 ss.

¹⁵ Il 25 giugno 2024 i rappresentanti dei due principali partiti spagnoli hanno sottoscritto a Bruxelles un apposito accordo per il rinnovo del CGPJ, il cui testo integrale è disponibile [qui](#). Sulla situazione precedente, v. ad esempio S. Ragone, *La “crisi delle nomine” del Consejo General del Poder Judicial al vaglio della Corte EDU (caso Lorenzo Bragado e altri c. Spagna, 2023)*, in *Osservatorio AIC*, 2024, p. 357 ss.

¹⁶ Commissione europea, *Relazione sullo Stato di diritto 2024*, cit., p. 16.

¹⁷ Si evidenzia che il principale indicatore utilizzato dalla Commissione per valutare l’efficacia del sistema giudiziario civile è quello della durata dei processi. A parere di chi scrive, questa centralità dell’indicatore temporale, senza che esso venga controbilanciato da indicatori relativi alla qualità delle decisioni, rischia di incoraggiare riforme attente soltanto alla deflazione del contenzioso, anche a discapito del diritto alla tutela giurisdizionale (art. 24 Cost.,

alla giustizia è reso effettivo anche tramite la possibilità di fruire gratuitamente di un avvocato – recenti riforme sul punto sono state adottate in Lussemburgo, Repubblica Ceca, Spagna, Irlanda e Lituania – e il rispetto della riservatezza degli stessi professionisti¹⁸.

Appare infine interessante evidenziare che, nell’attuale quadro geopolitico, le minacce per il sistema giudiziario possono provenire persino da giudici di altri Stati: tre giudici lituani si sono visti condannare in contumacia da un tribunale di Mosca per aver emesso sentenza sugli eventi del 13 gennaio 1991, quando le forze armate dell’URSS commisero un atto di aggressione contro lo Stato indipendente della Lituania che causò 14 morti e quasi 800 feriti¹⁹.

3. La lotta alla corruzione – L’analisi dei quadri anticorruzione nazionali muove dalla premessa che molti Stati UE si collocano nelle migliori posizioni a livello mondiale delle [classifiche dei Paesi per livello di corruzione percepita](#) ma che, allo stesso tempo, anche nel contesto europeo vi sono casistiche decisamente peggiori (come Bulgaria e Romania, *ranks* 63 e 67 su 180, Ungheria, *rank* 76 su 180, e i “Paesi dell’allargamento”, *ranks* ancora inferiori). Il quadro anticorruzione viene valutato dalla Commissione sotto due aspetti, quello di carattere amministrativo (prevalentemente preventivo) e quello di carattere penale (prevalentemente repressivo).

Sul piano amministrativistico, quasi tutti gli Stati membri sono dotati di piani nazionali anticorruzione, con gradi diversi di incisività. Si diffondono sempre di più la regolazione organica dei conflitti di interesse (da ultimo rivista in Repubblica Ceca e Slovenia), l’adozione di “Codici di condotta” (Belgio, Grecia, Portogallo), l’imposizione di obblighi di trasparenza sulle attività di *lobbying*, come la previa iscrizione ad appositi registri (Germania, Croazia, Finlandia, Cipro, Irlanda, Lituania, Lettonia) e la regolamentazione della pratica delle “porte girevoli”, cioè il passaggio dei funzionari pubblici ad incarichi privati (Germania, Portogallo, Svezia): su tutti questi aspetti, l’Italia appare “ferma” e non si registrano cambiamenti concreti. Si è rafforzato, tuttavia, in attuazione di una direttiva europea, il quadro di protezione degli “informatori” (*whistleblowers*), cioè i soggetti che segnalano casi di corruzione²⁰.

Sul piano del diritto e della procedura penale, si registrano l’estensione delle fattispecie penalmente rilevanti connesse alla corruzione, come ad esempio gli “scambi di influenza”, e l’inasprimento del trattamento sanzionatorio (Austria, Grecia, Croazia, Germania). Fra i casi in controtendenza vi è quello italiano, per la discussa abolizione del

art. 6 CEDU). Per una interessante riflessione sull’impatto degli indicatori, R. Caponi, *Doing Business come scopo del processo civile?*, in *Foro italiano*, 2015, V, c. 10 ss.

¹⁸ Commissione europea, *Relazione sullo Stato di diritto 2024*, cit., pp. 18-19.

¹⁹ European Commission, *Commission Staff Working Document. 2024 Rule of Law Report. Country Chapter on the rule of law situation in Lithuania*, Brussels, 24.7.2024, SWD(2024)815 final, p. 6.

²⁰ [Direttiva \(UE\) 2019/1937 del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2019 riguardante la protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell’Unione](#), attuata in Italia con D.Lgs. 10 marzo 2023, n. 24, a cui hanno fatto seguito le Linee guida dell’ANAC sulle procedure per la presentazione e la gestione delle segnalazioni esterne (delibera n. 311 del 12 luglio 2023).

reato di abuso d'ufficio²¹. La Commissione vaglia anche l'adeguatezza delle strutture volte a combattere la corruzione – principalmente le procure, ma anche le amministrazioni finanziarie e le autorità amministrative indipendenti specializzate – e la eliminazione degli “ostacoli” alla effettiva persecuzione dei reati, come i casi delle immunità e l'eccessiva durata dei procedimenti²².

4. La libertà dei *media* – Il capitolo sulla libertà e sul pluralismo dei mezzi di informazione è di notevole complessità, in quanto tocca profili giuridici assai differenziati (dal livello di concentrazione del mercato²³ alla disciplina delle azioni contro i giornalisti) e riscontra situazioni notevolmente diverse fra gli Stati membri: la stessa classifica [Media Pluralism Monitor](#), richiamata dalla Commissione, indica un livello di rischio basso per alcuni Paesi (ad esempio, Paesi del Nord Europa, Austria, Germania) e medio per altri, con picchi di rischio alto in alcuni settori (questo è il caso, ad esempio, dell'Ungheria e dei Paesi dell'allargamento).

Gli aspetti su cui punta la Commissione sono i seguenti: indipendenza ed efficacia delle autorità di regolazione del settore; trasparenza sulla proprietà dei *media*; tutela da indebite pressioni e influenze politiche; accesso alle informazioni; sicurezza dei giornalisti e tutela dalle minacce legali abusive. Per quanto riguarda le autorità di regolazione, in non pochi Paesi si riscontrano elevati rischi di “cattura” politica dei decisori (Ungheria, Slovenia, Croazia, Bulgaria, Polonia, Serbia e Albania). Un altro strumento di pressione indebita della politica sull'informazione è senza dubbio quello del finanziamento, distribuito con criteri poco trasparenti²⁴.

Oggetto di particolare attenzione sono le condizioni di lavoro dei giornalisti, che vedono messa in pericolo la loro sicurezza – talora protetta in modo insufficiente dalla legislazione o dalla prassi degli Stati membri – e sono sottoposti ad azioni legali strategiche, di carattere vessatorio, per scoraggiarne l'azione (*Strategic Lawsuit Against Public Participation* – SLAPP). L'UE è appena intervenuta in materia con un regolamento (c.d. [European Media Freedom Act](#)) e una direttiva²⁵, ma le relative disposizioni entreranno in vigore rispettivamente nel 2025 e nel 2026.

²¹ Commissione europea, *Relazione sullo Stato di diritto 2024*, cit., pp. 20-22.

²² Nel caso italiano, viene evidenziato il rischio che le riforme in discussione sulla prescrizione riducano il tempo a disposizione per i procedimenti giudiziari anche relativi a casi di corruzione: European Commission, *Commission Staff Working Document. 2024 Rule of Law Report. Country Chapter on the rule of law situation in Italy*, Brussels, 24.7.2024, SWD(2024)812 final, p. 18.

²³ Il rapporto fra concentrazioni e libertà dei *media* è un aspetto su cui anche il diritto *antitrust* può essere utilizzato dalla Commissione come strumento di protezione dello Stato di diritto, come mostrato da C.J. Cseres, *The Role of Competition Law in Defending Rule of Law Values in EU*, in C. Fasone, A. Dirri, Y. Guerra (eds.), *op. cit.*, p. 261 ss.

²⁴ Commissione europea, *Relazione sullo Stato di diritto 2024*, cit., pp. 29-31.

²⁵ Regolamento (UE) 2024/1083 del Parlamento e del Consiglio dell'11 aprile 2024 che istituisce un quadro comune per i servizi di media nell'ambito del mercato interno e che modifica la direttiva 2010/13/UE (regolamento europeo sulla libertà dei media). Secondo la relazione, il regolamento «prevede disposizioni volte a garantire il funzionamento indipendente dei media del servizio pubblico e la disponibilità di risorse finanziarie per l'adempimento della loro missione di servizio pubblico. Impone inoltre agli Stati membri di rispettare l'effettiva libertà e indipendenza editoriale dei fornitori di servizi di media nell'esercizio delle loro attività professionali». Direttiva (UE) 2024/1069 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 aprile 2024, sulla protezione delle persone attive nella partecipazione

In questo campo, il caso italiano non si differenzia in positivo: la Commissione critica l'efficacia del sistema di *governance* della RAI rispetto all'obiettivo della sua indipendenza (alla luce della «prassi ormai consolidata di riorganizzare le posizioni apicali della RAI basandosi sull'equilibrio dei poteri politici risultante dalle tornate elettorali»²⁶) e l'inadeguata protezione dei giornalisti da azioni legali abusive²⁷. La relazione riporta anche le critiche ricevute dalle riforme volte a impedire la pubblicazione delle intercettazioni e delle ordinanze di custodia cautelare per tutelare la riservatezza (e la presunzione di innocenza) degli indagati, ma dà conto anche della risposta del Governo, che le ritiene proporzionate.

5. Il bilanciamento dei poteri – L'ultima parte della Relazione raccoglie “altre questioni istituzionali connesse al bilanciamento dei poteri”: si tratta di una sezione eterogenea, nella quale la Commissione espone le proprie osservazioni non solo sui “poteri dello Stato”, ma anche sul ruolo dei difensori civici, delle istituzioni poste a tutela dei diritti umani e degli attori della società civile.

Per quanto riguarda il Legislativo, vengono evidenziate positivamente le aperture alla partecipazione dei cittadini nel procedimento. Le critiche si appuntano, invece, su quelle procedure (o su quelle prassi) che accelerano i tempi di discussione, precludendo una partecipazione effettiva e marginalizzando la stessa rappresentanza parlamentare²⁸: assieme ad altri (Francia, Estonia, Slovacchia, Albania e Macedonia del Nord), è questo il caso dell'Italia, per la nota tendenza all'abuso della decretazione d'urgenza²⁹. Una questione del tutto peculiare è quella della legge sull'amnistia approvata in Spagna a favore dei politici che avevano reso possibile il *referendum* per l'indipendenza della Catalogna: la legge, che cancella i gravi reati per cui essi erano stati definitivamente condannati dal *Tribunal Supremo* (oltre alla responsabilità civile, contabile e amministrativa), è stata approvata con procedimento accelerato³⁰, riflettendo un accordo politico fra il Presidente Sánchez e i partiti indipendentisti rappresentati nel Parlamento nazionale³¹.

pubblica da domande manifestamente infondate o procedimenti giudiziari abusivi («azioni legali strategiche tese a bloccare la partecipazione pubblica»), su cui v. P. Mazza, *La Direttiva UE 1069/2024 (meglio nota come anti-SLAPP): ovvero, il diritto processuale civile al servizio della “partecipazione pubblica”*. Un commento a prima lettura, in *Il diritto processuale civile italiano e comparato*, 2024, p. 680 ss.

²⁶ European Commission, *Commission Staff Working Document. 2024 Rule of Law Report. Country Chapter on the rule of law situation in Italy*, cit., p. 27, nota 205.

²⁷ Commissione europea, *Relazione sullo Stato di diritto 2024*, cit., pp. 32-33.

²⁸ Ivi, p. 34.

²⁹ European Commission, *Commission Staff Working Document. 2024 Rule of Law Report. Country Chapter on the rule of law situation in Italy*, cit., pp. 35-36, che evidenzia che circa il 50% delle leggi adottate dal Parlamento consiste in conversioni di decreti legge (del resto, il fenomeno è ben noto alla dottrina, v. da ultimo C. Antonucci, *Abuso della decretazione d'urgenza e “monocameralismo alternato” nell'evoluzione della giurisprudenza costituzionale*, in *federalismi.it*, 2024, n. 12). Al contrario, viene presentato in modo abbastanza positivo il progetto di riforma costituzionale sul premierato, in quanto «volto a garantire una maggior stabilità del governo italiano», anche se il capitolo relativo all'Italia dà conto anche delle critiche provenienti dall'Associazione Italiana dei Costituzionalisti.

³⁰ European Commission, *Commission Staff Working Document. 2024 Rule of Law Report. Country Chapter on the rule of law situation in Spain*, Brussels, 24.7.2024, SWD(2024) 809 final, pp. 35-36.

³¹ Sul contesto e sull'iter di approvazione della legge, v. C. Vidal Prado, *Editoriale. L'investitura del nuovo governo in Spagna: amnistia e stato di diritto*, in *federalismi.it*, 2023, n. 29; D. Camoni, *Il progetto di legge di amnistia per il movimento indipendentista catalano: riconciliazione o rottura della Costituzione spagnola?*, in *Diritti comparati*,

Nonostante il potere giudiziario sia oggetto di un'apposita sezione, la Commissione ritorna qui specificamente sulla situazione delle Corti "di vertice" (supreme e costituzionali): l'ampliamento delle vie di accesso alla giustizia costituzionale è valutato positivamente (Bulgaria, Lituania), ma esso può anche generare un sovraccarico di lavoro per le Corti, che impedisce di concentrarsi sulle questioni più importanti e che giustifica una riflessione sul trasferimento di alcune competenze ai giudici comuni (Slovenia).

Come anticipato, nella prospettiva di un concetto ampio di "bilanciamento dei poteri", assumono rilievo anche disciplina e funzionamento degli organismi indipendenti di garanzia dei diritti e il ruolo delle organizzazioni della società civile. Quanto al primo aspetto, solo quattro Paesi, fra i quali l'Italia, non hanno ancora istituito una *National Human Rights Institution*, mentre gli altri presentano un panorama differenziato, fra quelli che potenziano le competenze e la struttura organizzativa di queste istituzioni (Bulgaria, Cipro, Lituania, Polonia, Svezia) e quelli in cui le stesse continuano a scontrarsi con ostacoli relativi alla loro indipendenza (Ungheria), alle proprie regole di funzionamento o, più frequentemente, faticano a ottenere un seguito concreto alle proprie raccomandazioni (Croazia, Serbia, Montenegro). Per quanto riguarda le organizzazioni della società civile, pur all'interno di un quadro normativo favorevole alla loro costituzione, si registrano – in continuità con le precedenti relazioni – casi di restrizioni legali, mancanza di finanziamenti e attacchi fisici e verbali³².

Merita un cenno, infine, per il suo rilievo geo-politico, l'attenzione della Commissione per le attività "di contrasto dell'influenza straniera" compiute dagli Stati membri³³. Si ritiene concreto il pericolo per la democrazia e lo Stato di diritto rappresentato dall'ingerenza di governi stranieri che tentano di manipolare l'opinione pubblica, ma – al contempo – si richiama l'attenzione sulla necessità di mantenere le risposte normative nell'alveo dei diritti fondamentali e del principio di proporzionalità. Nel caso ungherese, la lotta all'influenza straniera è divenuta persino uno strumento per reprimere le organizzazioni della società civile che non seguono l'ideologia governativa³⁴.

6. Alcune considerazioni complessive – La lettura della relazione stimola alcune riflessioni più ampie sul rapporto fra tale strumento e la protezione dello Stato di diritto nell'UE, che qui possono essere soltanto accennate. In primo luogo, la stessa struttura della relazione – basata sui quattro pilastri sopra analizzati – riflette una concezione dello Stato di diritto incentrata sulle garanzie istituzionali della legalità (indipendenza ed efficienza del sistema giudiziario, imparzialità dell'amministrazione pubblica) e del

23.4.2024; L. Frosina, *Le sfide della riconciliazione politica e della rigenerazione democratica in Spagna*, in *Nomos*, 2024.

³² Nel caso ungherese, si evidenziano in particolare le campagne di delegittimazione mirate nei confronti di alcuni giornalisti «frequently labelled 'foreign agents', 'mercenaries' and 'traitors'»: European Commission, *Commission Staff Working Document. 2024 Rule of Law Report. Country Chapter on the rule of law situation in Hungary*, Brussels, 24.7.2024, SWD(2024)817 final, p. 30.

³³ Commissione europea, *Relazione sullo Stato di diritto 2024*, cit., p. 39.

³⁴ Si pensi all'Ufficio per la tutela della sovranità in Ungheria, oggetto di un [parere](#) della Commissione di Venezia e di una procedura d'infrazione a livello UE. Secondo una [nota](#) di *Transparency International Hungary*: «this law serves the intention of the government to intimidate citizens and civil organizations that are critical of the government».

pluralismo politico (libertà dei media, equilibrio dei poteri). Il Parlamento europeo ha criticato il fatto che si tratta di una concezione più ristretta di quella seguita, ad esempio, dalla Commissione di Venezia, in quanto non tiene in considerazione «la prevenzione dell'abuso di potere, l'uguaglianza di fronte alla legge e la non discriminazione»³⁵.

La Relazione offre senz'altro un'elevata quantità di informazioni sulle azioni intraprese dall'Unione per promuovere il rispetto dello Stato di diritto, ma non si spinge a dare valutazioni d'insieme sullo “stato di salute” – s'intende, sul grado di effettività – dei valori fondanti dell'Unione negli Stati membri, pur rimarcando che «il rispetto dello Stato di diritto non possa mai essere dato per scontato»³⁶. Il documento è caratterizzato da un tono tecnico, burocratico, piuttosto che politico: predilige il resoconto di miglioramenti e criticità di carattere settoriale alle letture complessive. Non sono stati accolti, inoltre, gli stimoli provenienti dalla dottrina – ma anche da Istituzioni UE, quali la Corte dei conti – a rendere la relazione uno strumento di trasparenza sull'utilizzo di tutti i meccanismi del *rule of law toolbox*, dando ad esempio ragione della scelta del mancato utilizzo, in taluni casi, dei meccanismi di condizionalità finanziaria di carattere generale o settoriale a protezione dello Stato di diritto³⁷.

Invero, la Commissione sembra puntare soprattutto sul dialogo continuo con i Governi nazionali a partire dalle raccomandazioni contenute nei singoli capitoli nazionali, che vengono costantemente riproposte all'interno dei procedimenti gestiti dalla Commissione stessa (si pensi, ad esempio, al Semestre europeo, ai fondi europei, etc.).

Novembre 2024

³⁵ [Risoluzione del Parlamento europeo del 28 febbraio 2024](#). Relazione sulla relazione sullo Stato di diritto 2023 della Commissione, punto 82.

³⁶ Commissione europea, *Relazione sullo Stato di diritto 2024*, cit., p. 40.

³⁷ Si consenta il rinvio a F.E. Grisostolo, *Un “bilancio” di tre anni di applicazione del Regolamento di condizionalità per la protezione del bilancio dell'Unione da violazioni dello Stato di diritto*, in *La Comunità Internazionale*, 2024, p. 313 ss.

Charting a Course for Cooperation: The Potential of India and the EU in Combating Houthi Piracy

Alessandro Bassetti

Graduate Student from the London School of Economics, LSE

1. *Introduction* – In today’s interconnected world, the accessibility and navigability of maritime trade routes are crucial for economic development and the security of supply chains. A tumultuous international arena has made the fragility of the trading system come to the surface, underlying the necessity of continuous effort to ensure the free flow of resources and services. If we look at recent years, many have been the upheavals that have threatened the world economic trade-based system: the COVID-19 pandemic lockdowns, the container ship Ever Given getting stuck in the Suez Canal¹², the blockade of Black Sea navigation after Russia invaded Ukraine³, the attacks on ships passing through the Red Sea in the context of the Gaza crisis, to name a few in the recent years. Alongside these severe, albeit contingent, challenges stand the ever-present problem of piracy, especially in strategic chokepoints that trading vectors cannot avoid. Efforts to combat sea piracy along the eastern coast of Africa and the northwestern areas of the Indian Ocean have been ongoing for years, at least since the Somali civil war of 2006 – 2009 led to an increase in buccaneering activities⁴, but the current confrontation between Israel and Hamas, and the broader effects this had region-wide, might bring the tackling of piracy issue back on top of the political agendas in countries. As we have reached one year of confrontation, the situation is not close to any quick resolution, as Israel has scaled up on its efforts to neutralise Iranian proxies and all its hostile forces within the wider region.

The present paper aims to argue for the opportunity presented by the current situation in the Red Sea to strengthen the cooperation between the European Union, its member states, and other international actors, with a specific focus on India. The escalation in the Red Sea allows the EU to approach India in order to jointly tackle the challenge of protecting trade routes while simultaneously strengthening the capabilities of operating together in matters of maritime warfare against a force to be reckoned with. Such an operation would intertwine elements of counter-piracy efforts, coupled with more sophisticated manoeuvres to face a well-equipped paramilitary force and sophisticated and contentious diplomatic tightrope. On the one hand, closer cooperation between India and the EU can lead to decisive results against the resurgence of piracy along the eastern coasts of Africa and in retaliation to Houthis’ disruption of free trade. On the other, a long-term approach suggests taking advantage of the current state of things with the

¹ Braw, Elizabeth. “What the Ever Given taught the World”, *Foreign Policy*, November 10, 2021. <https://foreignpolicy.com/2021/11/10/what-the-ever-given-taught-the-world/>.

² Yee, Vivian & Glanz, James. “How One of the World’s Biggest Ships Jammed the Suez Canal”, *The New York Times*, July 19, 2021. <https://www.nytimes.com/2021/07/17/world/middleeast/suez-canal-stuck-ship-ever-given.html>.

³ European Council, “Ukrainian grain exports explained”, February 08, 2024. <https://www.consilium.europa.eu/en/infographics/ukrainian-grain-exports-explained/>.

⁴ Daniels, Christopher L. “Somali Piracy and Terrorism in the Horn of Africa”, *Global Flashpoints: A Scarecrow Press Series*. Lanham, MD: Scarecrow Press, 2012; Johnson, La’ Nita M. “The consequences of Somali piracy on international trade”, *Global Tides* 8.1 (2014): 5.

perspective of developing shared capabilities with a pivotal partner in the Indo-Pacific Ocean against the Chinese presence and activism.

2. *The current state of the Red Sea*⁵ – The conflict that erupted between Israel and Hamas at the end of 2023 had understandably widespread repercussions throughout the region and prompted the Houthis to react in support of their ally, Hamas, by initially targeting all ships related to Israel passing through the southern Red Sea⁶. This retaliatory action soon expanded to include attacks on all Western-affiliated vessels and even from non-Western nations, including India⁷. The first recorded attack took place on November 19th when military units dropped from a helicopter and seized control of the carrier ship *Galaxy Leader*⁸. Following this initial event, there were 18 more attacks on commercial vessels in December 2023 alone. These incidents have continued to be a problem in 2024, resulting in delays, increased supply chain prices, and heightened international tensions.

The countries most affected by the attacks responded with force. In December 2023⁹, the US launched the Combined Maritime Forces (CMF) Op. Prosperity Guardian, to which several countries have since joined, including Australia, Canada, Sri Lanka, Singapore, and the United Kingdom¹⁰. The mission set out with the primary goal of safeguarding the maritime routes under threat. Still, it also entails the possibility of striking inland targets to disrupt the more extensive military infrastructure of the Houthis that serve as platforms for the attacks¹¹. Many European countries have decided to collaborate with Prosperity Guardian, including Denmark, Greece, and the Netherlands. In contrast, the EU as a unit and its major countries have not entertained the same idea and refrained from joining.

On the contrary, Brussels decided to publicly distance itself from the US-led operation against the Houthis, especially from its more explicitly aggressive aspects, as some European governments perceive the risk of escalating tensions in the fragile

⁵ Data regarding attacks on ships by the Houthis have been gathered through ACLED's Yemen Conflict Observatory: <https://acleddata.com/yemen-conflict-observatory/red-sea-attacks-dashboard/>.

⁶ Al-Jazeera, "Yemen's Houthis warn they will target all Israel-bound ships in the Red Sea", December 9, 2023: <https://www.aljazeera.com/news/2023/12/9/yemens-houthis-warn-they-will-target-all-israel-bound-ships-in-red-sea>. Staff, Toi. "In escalation, Houthis vow to target all Israel-bound ships in the Red Sea", *The Times of Israel*, December 9, 2023. <https://www.timesofisrael.com/in-escalation-houthis-vow-to-target-all-israel-bound-ships-in-red-sea/>.

⁷ Mongilio, Heather. "U.S. 5th Fleet CO: Houthi Strikes Not Just Targeting Israel-Affiliated Ships", *U.S. Naval Institute News*, January 4, 2024 <https://news.usni.org/2024/01/04/u-s-5th-fleet-co-houthi-strikes-not-just-targeting-israel-affiliated-ships>.

⁸ Compare data from www.VesselFinder.com: <https://www.vesselfinder.com/vessels/details/9237307>. "Yemen's Houthi rebels seize cargo ship in Red Sea and call Israeli vessels 'legitimate targets'", *The Guardian*, November 20, 2023. <https://www.theguardian.com/world/2023/nov/20/yemen-houthi-rebels-seize-cargo-ship-galaxy-leader-red-sea-israel>.

⁹ Statement from Secretary of Defence Lloyd J. Austin III: <https://www.defense.gov/News/Releases/Release/Article/3621110/statement-from-secretary-of-defense-lloyd-j-austin-iii-on-ensuring-freedom-of-n/>.

¹⁰ Press Releases from the UK Government: <https://www.gov.uk/government/news/hms-diamond-joins-new-international-task-force-to-protect-shipping-in-the-red-sea>. Press Release from the Canadian Government: <https://www.canada.ca/en/department-national-defence/news/2023/12/canada-to-participate-in-united-states-led-operation-prosperity-guardian.html>.

¹¹ Joint Statement From Australia, Bahrain, Canada, the Netherlands, United Kingdom and United States on Additional Strikes Against the Houthis in Yemen: <https://www.defense.gov/News/Releases/Release/Article/3652435/>.

regional context¹². The EU operation, named EUNAVFOR Aspides, has had initial contributions from seven member states: Italy, Belgium, Denmark, France, Germany, Greece, and Spain, and others joined later¹³, and does not involve participating in strikes against the Houthis on the Yemenite territory. Operation Aspides participants and equipment will only operate at sea with a mandate for escort, patrol, surveillance, and interception along the trade routes. The mission, which for now has been given a yearly mandate, is expected to continue even after the precedent-scheduled finish date of 19 February 2025 due to the persistent state of belligerence in the region.

Similarly to the EU's approach, India did not join forces under the US' aegis of Op. Prosperity Guardian, but that should not be read as a lack of involvement. Delhi has nevertheless been heavily interested in the evolving situation within the Red Sea since the onset of the crisis. It was dragged into the main centre of the conflict when the commercial ship M V Chem Pluto was targeted on December 23rd, 2023¹⁴. The vessel was subjected to a heavy attack dealt via drones and managed to reach Mumbai and its final destination in Mangalore. In response to this incident, India has decided to deploy an impressive force of warships east to the Red Sea and the Bab al-Mandab Strait to provide security against pirate activities¹⁵, investigating over 250 vessels in the following months. As Western powers have focused on attacks by Yemen's Iran-backed Houthis within the Red Sea, India has been playing a much more complex political game, trying not to alienate the sympathies of "third world" countries and those who perceive the Western intervention as a post-colonial to defend their regional post watch in Tel Aviv, while simultaneously guaranteeing the vital free movement of vessels through the Red Sea. Furthermore, India is playing a crucial role in filling the security gap left by the shifting in the US and EU along the coasts of Somalia. The hijacking of the Maltese-flagged bulk carrier MV Ruen has become the first successful attack along the Somali coastline since 2017. And, to better understand the central role that the Indian security forces have taken up as security providers, it is sufficient to say that Indian naval commandos eventually carried out the liberation of the Ruen¹⁶. Since December, Indian

¹² Allard, Léonie & Bianco, Cinzia & Droin, Mathieu. "With Operation Aspides, Europe is charting its own course in and around the Red Sea", *Atlantic Council* March 07, 2024. <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/new-atlanticist/with-operation-aspides-europe-is-charting-its-own-course/>. Uysal, Selin. "The EU's New Red Sea Naval Mission: Implications and Challenges", *The Washington Institute for Near East Policy* February 16, 2024. <https://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/eus-new-red-sea-naval-mission-implications-and-challenges#:~:text=Aspides%20will%20complement%20the%20existing.area%20under%20their%20national%20commands.>

¹³ EUNAVFOR Operation Aspides official webpage: https://www.eeas.europa.eu/eunavfor-aspides_en?s=410381.

¹⁴ Peri, Dinakar. "Initial assessment of merchant vessel Chem Pluto indicates a drone attack: Navy", *The Hindu*, December 26, 2023. <https://www.thehindu.com/news/national/initial-assessment-of-merchant-vessel-chem-pluto-indicates-a-drone-attack-navy/article67674759.ece>. Shipping telegraph. "Preliminary probe of tanker Chem Pluto reveals drone attack", *Shipping Telegraph*, December 27, 2023. <https://shippingtelegraph.com/ship-accidents/preliminary-probe-of-tanker-chem-pluto-reveals-drone-attack/>.

¹⁵ Kaushik, Krishn. "India deploys unprecedented naval might near Red Sea to rein in piracy", *Reuters*, January 31, 2024. <https://www.reuters.com/world/india-deploys-unprecedented-naval-might-near-red-sea-rein-piracy-2024-01-31/>. Ethirajan, Anbarasan. "India deploys three warships to Arabian Sea after attack on tanker", *BBC News*, December 26, 2023. <https://www.bbc.com/news/world-asia-india-67822247>.

¹⁶ Lariosa, Aaron-Matthew. "Indian Navy Commandos Take Control of Pirate Ship in Airborne Raid", *U.S. Naval Institute*, March 18, 2024. <https://news.usni.org/2024/03/18/indian-navy-commandos-take-control-of-pirate-ship-in-airborne-raid#:~:text=In%20a%20joint%20feat%2C%20the,35%20Somali%20pirates%20to%20surrender.>

naval ships have acted as first responders to at least 17 incidents where pirates have hijacked vessels in the Red Sea¹⁷.

3. *The Premises of Indo-European Cooperation* – In the following paragraphs, proposals and objectives will be made regarding the possibilities of creating more structured cooperation in the fight against pirate-led operations in the Red Sea between the EU, its members, and India. It is thus important to contextualise these possible developments within the broader collaboration between the two polities over the last decades. The bilateral relation between the EU and India has experienced over the years a continuous process of deepening: trade and economic cooperation became political dialogue at the ministerial level in 1994, then it evolved into a summit-level meeting in the early 2000s and found its highest moment in 2004 when a strategic partnership was established¹⁸. Among the latest developments are, on the other hand, the India-Middle East-Europe economic corridor that Delhi launched while chairing the G20 in 2023 and, on the other, the “EU-India Strategic Partnership: A Roadmap to 2025” that jointly depicts a roadmap to guide coordinated actions aimed at strengthening the EU-India Strategic Partnership.¹⁹ The said partnership has been designed as an ambitious plan to enhance multiple areas of cooperation, including maritime security cooperation. As it is obvious, the relations between the EU and India have revolved around the pivotal role of the Indo-Pacific, and the EU has outlined on its part a series of documents to define its priorities towards the area. The EU Maritime Security Strategy (EUMSS) (2014), Enhanced Security Cooperation in and with Asia (2018), a New Strategy on India (2018), and the Strategy for Cooperation in the Indo-Pacific (2021) are all documents and projects that want to make Europe a player in the Indo-Pacific area in the next decades.

Despite the progressive results obtained at the diplomatic level, operational results have been achieved at a slower rate, and the first joint fleet exercise, held in the Gulf of Guinea, dates only to October 2023²⁰. The exercise followed the third EU-India Maritime Security Dialogue meeting that had happened in Brussels previously. During the exercise, the Indian Navy’s INS Sumedha, an Offshore Patrol Vessel, was joined by three EU Member States’ ships in the Gulf of Guinea: The Italian Navy Ship ITS Foscari, the French Navy Ship FS Ventôse, and the Spanish Navy Ship Tornado in a simulated operation that aimed at strengthening shared capabilities and the possibility of cooperating in conflict areas. The joint exercise was the first of its kind but not the first time the two navies had worked together in a similar scenario. In 2008, the European

¹⁷ Rajvanshi, Astha. “India Is Walking a Diplomatic Tightrope in the Red Sea Conflict” *Time*, February 2, 2024. <https://time.com/6622151/india-yemen-houthis-iran-red-sea/>.

¹⁸ Delivorias, Angelos. “International Agreements in Progress - EU-India free trade agreement”, *European Parliament Research Centre*, January 9, 2024. [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI\(2024\)757588#:~:text=Following%20the%20EU%20India%201994,%E2%82%AC115.4%20billion%20in%202022](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI(2024)757588#:~:text=Following%20the%20EU%20India%201994,%E2%82%AC115.4%20billion%20in%202022). “India-European Union Bilateral Relations”, *Embassy of India to Belgium, Luxembourg and the European Union*, September 30, 2023. <https://indianembassybrussels.gov.in/index.php>.

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ Press and Information team. “EU and India carry out joint naval exercise in the Gulf of Guinea” *EU Delegation to Ghana*, November 6, 2023. https://www.ceas.europa.eu/delegations/ghana/eu-and-india-carry-out-joint-naval-exercise-gulf-guinea_en#:~:text=On%202024%20October%2C%20India%20and,on%205%20October%20in%20Brussels.

Union and India deployed the European Naval Force (EUNAVFOR) and the Indian Navy to the Gulf of Aden to enhance counter-piracy efforts in the region²¹, as the growing issue along the East African coast caught the attention of leaders worldwide. Operation Atalanta has indeed been a forum where exercises could be carried out on different scales and helped the fleets familiarise themselves with their operational capabilities and structures.

When considering the connections between India and Europe, it is also essential to take into consideration the partnerships between India and the member states, as they can play an important role in facilitating the development of relations for the EU as a whole. When considering the most significant countries of the communitarian bloc, we see that Italy has, in recent years, significantly changed its stance towards India after years of tepid, if not outright cold, relations²². The two countries are since October 2023 linked by a defence cooperation agreement to promote collaboration in various defence domains such as security and defence policy, R&D, military education, maritime domain awareness, sharing of defence information, and industrial cooperation, including co-development, co-production, and setting up of joint ventures. Furthermore, Italy also participated with its flagship *Cavour* in a joint exercise with the Indian aircraft carrier *Vikramaditya*²³ last October as part of its journey through many allied countries in the Indo-Pacific. Simultaneously, France has also strengthened ties with India due to its exposition in the Pacific Ocean via its *Territoires d'outre-mer*. The July 14th Celebration with the invitation of Indian PM Minister Modi, other than sending a powerful propagandistic message, set the perfect stage for the launch of the *India-France Indo-Pacific Roadmap* that followed the 2018 *Joint Strategic Vision of India-France Cooperation in the Indian Ocean Region*²⁴.

4. *The positive momentum* – A fruitful background of previous relations constitutes a sound basis for the further development this essay advocates. Both European and Indian fleets are contemporaneously present along the coasts of Yemen to fight against the common enemy of the Houthi pirates, and certain levels of cooperation are expected and would necessarily imply the need or willingness to further developments. What makes the current situation different, and potentially more intriguing, is a series of concurrent elements that make a more structured and long-term partnership possible and desirable.

The most decisive being that the political consensus in Brussels and Delhi is pushing for the respective polities to strengthen their international stance. In Brussels, the process of making Europe a stronger actor in the global arena has been long and slow but sharpened over the last few years. It was during her speech in the European Parliament Plenary and the presentation of her Executive, that Ursula Von der Leyen revealed how

²¹ Press Release from EEAS, June 21, 2021: https://www.eeas.europa.eu/eeas/eu-india-joint-naval-exercise-0_en.

²² Cristiani, Dario. "A New Chapter in India-Italy Relations?", *The Diplomat*, March 8, 2023. <https://thediplomat.com/2023/03/a-new-chapter-in-india-italy-relations/>.

²³ Leoni, Riccardo. "Così il Cavour combatte la pirateria. L'addestramento con l'India", *Formiche*, October 7, 2024. <https://formiche.net/2024/10/portaerei-cavour-in-addestramento-con-marina-indiana/#content>.

²⁴ Press Release from the Indian Government, July 14, 2023: https://www.mea.gov.in/bilateral-documents.htm?dtl/36799/IndiaFrance_IndoPacific_Roadmap.

she intended the Commission to lead the European Union in a renewed effort to be a geopolitical actor²⁵. Indeed, the crises that have shocked the core of the international order through her first mandate have forced Europe to acknowledge its previous shortcomings and tackle them openly. Countless have been remarks made by national and European prominent figures regarding the necessity of creating and reinforcing the core of a joint force for Europe. Italy's President of the Republic, Sergio Mattarella, is among the last to reiterate the concept during his visit to Poland²⁶. And it was the Mario Draghi Report on the future of European competitiveness²⁷ that tackled the issue between Strasbourg and Brussels. The road ahead for Europe to develop a common security structure is steep, and it should initially revolve heavily around internal organisation. Still, it could not overlook the role and the ambitions of the European Union and its strategic relationships.

Even when looking more in detail at the progress in maritime security in the Indian Ocean, the European Council's 2021 "EU Strategy for Cooperation in the Indo-Pacific" emphasised the "intense geopolitical competition" in the region and its potential negative impact on trade and supply chains²⁸, while the CRIMARIO initiatives I and II²⁹ implemented maritime safety and security measures in the Indian Ocean region by assisting coastal nations in improving maritime situational awareness. This support includes developing information-sharing networks, web-based incident management, inter-agency workshops, training, and capacity building that should make Europe more adaptable to play a role in such a strategic area. Even the already mentioned Operation Atalanta has among its objectives that of enhancing the European CSDP and diplomatic priorities in the northwest segment of the Indo-Pacific³⁰. During the operations of Atalanta, a dialogue was indeed established with other navies operating in the area such as those of India, Japan, and China³¹.

Simultaneously, India is also in the process of revamping its strategic ambitions, fuelled by the country's economic growth, Modi's personal strategic understanding, and the Chinese's growing assertiveness. Especially at sea, India has historically been a relatively less active power compared to competitors. However, under Prime Minister Modi's leadership, the country has actively sought to expand its role in maritime security, thus signalling to Beijing that India will not remain passive as the People's Liberation

²⁵ Speech by President-elect von der Leyen in the European Parliament Plenary on the occasion of the presentation of her College of Commissioners and their programme: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/speech_19_6408.

²⁶ ANSA Editorial Team. "Mattarella: 'È indifferibile la creazione di una Difesa comune europea'", *ANSA*, October 11, 2024. https://www.ansa.it/sito/notizie/politica/2024/10/11/mattarella-e-indifferibile-la-creazione-di-una-difesa-comune-europea_b7bd5b36-da27-4e44-bd95-4ade943c357b.html.

²⁷ Draghi, Mario. "The future of European competitiveness – A competitiveness strategy for Europe". https://commission.europa.eu/topics/strengthening-european-competitiveness/eu-competitiveness-looking-ahead_en.

²⁸ EU Strategy for Cooperation in the Indo-Pacific - Council conclusions, April 16, 2021. <https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-a-stronger-europe-in-the-world/file-indo-pacific-strategy#:~:text=The%20Council%20Conclusions.human%20rights%20and%20international%20law>.

²⁹ Crimario Mission Website: <https://www.crimario.eu/>.

³⁰ EUROPEAN UNION NAVAL FORCE SOMALIA Military Operation Atalanta Mission Website: https://www.eeas.europa.eu/eu-navfor-somalia/european-union-naval-force-somalia-military-operation-atalanta_und_en.

³¹ Lahiri, Saaz. "A Critical analysis of the European Union's key maritime security engagements in the Indian Ocean" *National Maritime Operation*, April 17, 2024. <https://maritimeindia.org/a-critical-analysis-of-the-european-unions-key-maritime-security-engagements-in-the-indian-ocean/>.

Army Navy enhances its global presence. To give a measure of the current efforts from Delhi, suffice to say that 50 between ships and submarines are under construction to strengthen capabilities³². Security concerns had already surfaced within the Indian military establishments over ten years ago and had led to a detailed strategy document released in 2015. Titled “Ensuring Secure Seas: Indian Maritime Security Strategy”³³, this document articulates India’s maritime security objectives, which include protecting territorial integrity and sovereignty against maritime threats, ensuring the safety of Indian citizens and goods at sea, safeguarding resources within the maritime domain, promoting peace and stability in India’s Maritime Zones (MZI) and areas of interest, and preserving national interests in maritime affairs³⁴. The current situation in Yemen and in the Red Sea tackles Indian interests in a complex, multi-faced way. The economic concern is significant, as most of the country’s trade goes through the Red Sea. Since the conflict began, India has faced significant shipping delays³⁵, including threats to cargo vessels, rising container shipping rates, and exporters hesitating to ship goods through the Red Sea. It is the coupling of short-term economic pressures and long-term strategic needs that makes it reasonable for India to willingly participate in a project to create a more solid security architecture in the western Indian Ocean and further with the European Union.

5. *Framing the issue is key* – While the previously underlined elements create a good basis for cooperation, we must not fall into the trap of believing that working together against the Houthis is easily achievable. And this is because of the high political saliency involved. This issue is intertwined with the broader conflict between Israel, Hamas, and their neighbours in the Middle East, thus with one of the most divisive aspects of international relations and a constant issue of divisions among international and national public opinions.

In the recent mission launched by the USA, Prosperity Guardian, it has been noted that many countries, including India and many in the EU, chose not to participate. And this decision was largely due to the mission’s aggressive nature, which includes the potential for targeting land-based objectives, a movement that many countries decided would have exposed them politically. Particularly, the Mission EUNAVFOR Aspides, despite having been wielded under EU banners, is a compromise that emerged from the willingness of some countries to take action and others to maintain a conciliatory stance. The risks associated with the American strategy are evident and lie in the sentiments of enmity that could rise among those countries that sympathise with the Palestinian cause and would perceive a direct intervention in Yemen as a post-colonial effort by Western powers. In this sense, the scarce participation from non-western countries in Prosperity

³² Ministry of Defence of India FAQ: <https://mod.gov.in/faqs/q-1-what-are-current-force-levels-indian-navy-what-are-ongoing-projects-what-steps-are-being>.

³³ Ensuring Secure Seas: Indian MARITIME Security Strategy. https://bharatshakti.in/wp-content/uploads/2016/01/Indian_Maritime_Security_Strategy_Document_25Jan16.pdf.

³⁴ Lahiri, Saaz. “A critical analysis of the EU’s key maritime security engagements in the Indian Ocean”, *National Maritime Foundation*, April 17, 2024. <https://maritimeindia.org/a-critical-analysis-of-the-european-unions-key-maritime-security-engagements-in-the-indian-ocean/>.

³⁵ Rajvanshi, Astha. “India Is Walking a Diplomatic Tightrope in the Red Sea Conflict”, *Time*, February 2, 2024. <https://time.com/6622151/india-yemen-houthis-iran-red-sea/>.

Guardian directly relates to countries' willingness to maintain a balanced approach in the Middle Eastern struggle.

A real European action shall take into account the positions of the 27 and cannot fathom a direct intervention on Yemenite soil that would be overly divisive. This understanding leads to the conclusion that any joint action, be it with India or other nations, against the Houthis threatening the trade flow would have to be brought out only at sea. On the one hand, Operation Aspides already offers the framework of action with its clear mandate of accompanying vessels, ensuring maritime awareness, and protecting against multi-domain attacks at sea³⁶. The non-political nature of the mandate does not imply an intervention, albeit peripheral, to what is happening between Israel and Hamas, but finds its basis in UN Security Council Resolution 2272³⁷ and international maritime law. The objective for Europeans is to de-escalate tensions and alleviate members' concerns by showcasing their divergence from the U.S. approach, which is deemed escalatory. By framing the operation as an anti-piracy one, Europe could avoid internal splits, promote an operation with excellent prospects of success, and use the present situation to promote its security agenda.

Diplomatic finesse is necessary to persuade international partners. Despite Washington's invitation, India did not participate in Prosperity Guardian. Delhi's decision lies in a variety of reasons, but one of the most important is the diplomatic ties that link India with Iran³⁸, one of the main stakeholders in the conflict. Ties between the countries are historically deep: the two countries shared a border until 1947 and continue to have connections through shared language, culture, and traditions³⁹. For India, Iran remains a strategic partner and an inalienable interlocutor in many aspects, from the shared hostility towards Pakistan, to the trade of raw materials that from Iran flow towards India to sustain its impetuous development. Nevertheless, the disruption of trade caused by the Houthis can make the decision-makers recognise the necessity of an intervention that would refrain from joining a military operation aimed at combating what is a politically supported group that controls wide regions in Yemen, as the Houthis do. A focus on the anti-piracy aspects of the proposed joint intervention will significantly enhance the chances of securing India as a powerful ally, not just due to its capabilities but also because of its legitimacy among non-western countries by having one of the leaders of the Third World engaging in a joint operation.

6. *The Eye on Beijing* – The previous paragraphs discussed the possibilities and challenges of collaborating between India and the EU in response to the current situation. However, we must not let these immediate concerns overshadow the broader geopolitical

³⁶ Mandate of the Operation of EUNAVFOR Aspides: https://www.eeas.europa.eu/eunavfor-aspides/about-operation-eunavfor-aspides_en#84651.

³⁷ The Resolution urges the Houthis to cease all attacks on vessels and notes the right for vessels to defend themselves. [https://wwwcdn.imo.org/localresources/en/MediaCentre/HotTopics/Documents/Red%20Sea/SCR%202722\(2024\)%20on%20the%20Red%20Sea%20adopted%20\(E\)%201.pdf](https://wwwcdn.imo.org/localresources/en/MediaCentre/HotTopics/Documents/Red%20Sea/SCR%202722(2024)%20on%20the%20Red%20Sea%20adopted%20(E)%201.pdf).

³⁸ Rajvanshi, Astha. "India is Walking a Diplomatic Tightrope in the Red Sea Conflict", *Time*, February 2, 2024. <https://time.com/6622151/india-yemen-houthis-iran-red-sea/>.

³⁹ *Ibid.*

context. What I mean by this is that it is widely acknowledged that the major geopolitical theatre in the coming decades will primarily take place in the Asia-Pacific region as China's influence continues to grow, capitalising on the diminishing geopolitical presence of the United States. The fact that the eyes of the world are on the China-US confrontation is now an established reality, at least since the Obama administration engaged in what has become known as the Pivot to Asia⁴⁰. While it may be overly simplistic and teleological to predict an inevitable war between China and the US, it is evident that the main strategic competition is unfolding in this area. Despite India's multi-alignment strategy⁴¹, which allows for quick geopolitical shifts, it is a member of the Quad, albeit with its reservations and autonomy, and maintains ties with the US regarding the overarching confrontation with China⁴².

China has historically not been a maritime power and, like India, has only recently rediscovered the importance of the navy. It wasn't until the 2015 white papers on military strategy that Beijing explicitly stated its goal to become a "maritime power"⁴³. This declaration marked the beginning of the modernisation and expansion of the People's Liberation Army Navy (PLAN). Since then, the PLAN has transformed from a coastal defence force into a blue-water navy capable of operating globally in open oceans in the context of the extension of Chinese economic, political and military influence⁴⁴. Furthermore, China's expanding naval capabilities give it significant anti-access and area-denial abilities. This means that the People's Liberation Army Navy (PLAN) can now impede the entry of hostile navies into certain areas and limit their activities within those regions.

With that in mind, well-structured coordination against the Houthis can have side effects and opportunities that concern China. It could counter its increasing activism at sea and the possibility of it becoming assertive. Collaboration could mainly allow naval forces and their crews to adapt to their respective operational behaviours when responding to hostile forces. For now, the aforementioned joint exercises are the best situations where these can be tested, and navies can familiarise themselves. The confrontation that has been brought out against pirates does not provide, in this regard, an adequate level of engagement for well-trained military personnel. In simpler terms, pirates do not pose any significant threat to the crews of warships equipped with advanced military technologies, as they will avoid confrontations that could end badly for them.

⁴⁰ Lieberthal, Kenneth G. "The American Pivot to Asia", *Brookings Institution*, December 21, 2011. <https://www.brookings.edu/articles/the-american-pivot-to-asia/>.

⁴¹ Fasulo, Filippo *et al.* "Is India's Multi-Alignment Working?" *ISPI Istituto Italiano per gli studi di politica internazionale*, July 26, 2023. <https://www.ispionline.it/en/publication/is-indias-multi-alignment-working-137134>.
Tellis, Ashley J. "Non-Allied Forever: India's Grand Strategy According to Subrahmanyam Jaishankar", *Carnegie Endowment for International Peace*, March 3, 2021. <https://carnegieendowment.org/posts/2021/03/non-allied-forever-indias-grand-strategy-according-to-subrahmanyam-jaishankar?lang=en>.

⁴² Joshi, Manoj. "Il Quad visto dall'India", *Limes Rivista italiana di Geopolitica* August 8, 2022. <https://www.limesonline.com/rivista/il-quad-visto-dall-india-14640578/>.
Malhotra, Aditi. "Engagement, not Entanglement: India's Relationship with the Quad" *Georgetown Journal of International Affairs*, May 1, 2023. <https://gjia.georgetown.edu/2023/05/01/engagement-not-entanglement-indias-relationship-with-the-quad/>.

⁴³ Grare, Frédéric & Reuter, Manisha. "The battle for the Indian Ocean: How the EU and India can strengthen maritime security", *European Council on Foreign Relations*, August 3, 2023. <https://ecfr.eu/publication/the-battle-for-the-indian-ocean-how-the-eu-and-india-can-strengthen-maritime-security/>.

⁴⁴ *Ibid.*

The hybrid nature of the Houthis makes them a unique kind of adversary, and their recent attacks reveal this specificity. Just by looking at the attacks that have been mentioned in the paragraphs before, it is possible to understand the versatility of the Yemenite rebels: the *Galaxy Leader* was seized by commandos dropped from helicopters, and the *MV Chem Pluto* had to sustain heavy hits from drones. It is important to remember that the Houthis benefitted over the years of being part of the Iranian network of armament provisions⁴⁵ and were able to prevail in the Yemenite civil war against other well-armed forces. Now, we understand that fighting against pirates and against a sovereign state are two completely different types of engagement and require a completely different set of capabilities. The challenge posed by the Houthis is complex, yet it minimises the risk of severe damage to military personnel and equipment. The suggested cooperation does not foresee boots on the ground and is primarily defensive in scope. All attacks from the Houthis will be launched from land to target maritime assets, and the approach should allow for adequate reaction time.

7. Conclusion – The Middle East has been in turmoil for the past year, with no end in sight to the suffering and upheaval in the region. The Houthis have further expanded the conflict by intervening in the Red Sea, claiming it as a sign of solidarity with their allies and the Palestinian people. This escalation has redirected the focus of Western countries to the Red Sea to ensure the security of maritime passage. The European Union, among several key actors, has recognised the need to secure trade routes and has launched the EUNAVFOR *Aspides* mission. Despite some issues related to participation and internal divisions, this mission has achieved its objectives effectively. However, the current essay has expressed how this is insufficient and how *Aspides* should serve as a starting point for the EU to build something more substantial to enhance its ambitions in the region. This essay argues that the current situation presents an opportunity for the EU to develop cooperation with India, which is also active in the region and interested in protecting its economic interests. While the details of this cooperation have not been explored here, there is potential for a partnership to be formed under the framework provided by Operation *Aspides*. The geopolitical pressures faced by both entities create a conducive environment, as both the EU and India seek to be more proactive at sea and enhance their international presence, demonstrating the political will necessary for such an initiative. The longstanding positive relationship between the EU and India could reach new heights through a strategic partnership that moves beyond theoretical principles to include tangible cooperation. By framing the operation as an anti-piracy initiative, Europe can foster unity, drive a successful operation, and leverage the current circumstances to advance its security agenda. Furthermore, it is important to note that European and Indian interests align when it comes to deterring Chinese forces, which remain active in the Indian Ocean and could threaten the interests of both parties if not effectively monitored and balanced.

Novembre 2024

⁴⁵ Ardemagni, Eleonora. “Houthis and Iran: A War Time Alliance”, *ISPI Istituto Italiano per gli studi di politica internazionale*, March 22, 2023. <https://www.ispionline.it/en/publication/houthis-and-iran-a-war-time-alliance-121951>.



Il Vertice NATO di Washington del 2024: i 75 anni dell'Alleanza e le nuove direzioni strategiche securitarie

Francesco Gaudiosi*

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

1. Introduzione. – Il 2024 segna il settantacinquesimo anniversario dalla adozione del Trattato di Washington (o Trattato Nord-Atlantico), firmato il 4 aprile 1949 da 12 Stati fondatori – tra cui la Repubblica italiana – ed entrato in vigore il 24 agosto dello stesso anno. Come è noto, il Trattato rappresenta la base giuridica che istituisce la NATO, l'Organizzazione internazionale a vocazione regionale preposta al mantenimento della pace e al raggiungimento degli obiettivi di sicurezza e di deterrenza internazionali sanciti nel Trattato.

Il vertice annuale dei Capi di Stato e di Governo degli Stati membri dell'Alleanza, tenutosi per l'occasione proprio nel luogo di adozione del Trattato Nord-Atlantico, ha racchiuso il duplice obiettivo di celebrare i 75 anni dalla istituzione della NATO e, al contempo, di aggiornare gli obiettivi e le aree di intervento su cui l'Organizzazione intende soffermarsi nello scenario securitario, sia a livello regionale che universale. A margine del vertice di Washington, sono stati licenziati due documenti: la [Dichiarazione del Summit di Washington](#), lo strumento declaratorio a carattere generale adottato dai Capi di Stato e di Governo della NATO, e la [Dichiarazione del Consiglio NATO-Ucraina](#), riguardante i rapporti tra l'Organizzazione e l'Ucraina, alla luce dell'invasione della Federazione russa nel territorio ucraino, iniziata il 24 febbraio 2022¹.

L'obiettivo di questo lavoro è analizzare il contenuto delle due Dichiarazioni, tenendo conto tanto della dimensione celebrativa quanto di quella operativa che connota ambedue i testi, soffermandosi sia sui principali traguardi raggiunti dall'Alleanza nel corso dei suoi 75 anni di attività sia sulle sfide, urgenti e preoccupanti, riguardanti i temi della difesa e della deterrenza nello scenario euro-atlantico.

2. L'azione della NATO a fronte del nuovo contesto securitario. – Partendo dalla Dichiarazione del vertice di Washington, i punti 1-7 tracciano le coordinate di azione della NATO nell'ambito dei rapporti euro-atlantici, richiamando i valori fondanti della libertà, della tutela dei diritti umani e dello stato di diritto, nonché l'art. 5 del Trattato riguardante,

*Il seguente contributo è pubblicato nell'ambito delle attività di ricerca del Progetto Prin 2022 - *Cyber Interference: Social Cohesion and Consensus Manipulation Between International Law and Private Autonomy*.

¹ Per quanto attiene alla Dichiarazione del Consiglio NATO-Ucraina, è opportuno sottolineare che in questo caso il termine inglese è *Statement* (*Statement of the NATO-Ukraine Council issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the NATO-Ukraine Council in Washington, D.C. 11th July 2024*), differenziandosi dalla Dichiarazione del Summit di Washington (*Washington Summit Declaration*). Dal punto di vista sostanziale, pur essendo entrambi strumenti declaratori privi di portata giuridica vincolante, i termini *statement* e *declaration* assumono significati giuridici differenti. Mentre nel primo caso lo *statement* riguarda la ricostruzione di fatti o opinioni con riguardo ad eventi avvenuti fino alla pubblicazione del documento, la *declaration* viene utilizzata per sancire la posizione ufficiale dell'ente, oltre che l'impegno del soggetto a proiettare l'oggetto della dichiarazione nella prospettiva di una progressiva implementazione di quanto contenuto nel testo. V. United Nations Treaty Collection, *Glossary of terms relating to Treaty actions*, disponibile [online](#).

come è noto, la legittima difesa collettiva². Il documento ricorda al secondo punto anche il recente ampliamento nella *membership* dell'Organizzazione alla Svezia e alla Finlandia, avvenuto ai sensi dell'art. 10 del Trattato, riguardante la c.d. *open door policy* della NATO.

I punti 3 e 4 racchiudono, sinteticamente, le minacce principali alla pace e alla sicurezza internazionale, oltre a fornire una interessante ricostruzione dell'ambiente securitario globale. A tal proposito, il terzo punto della Dichiarazione qualifica la Federazione russa come «[...] the most significant and direct threat to Allies' security»³. A ciò si aggiunge la minaccia globale legata al terrorismo, giacché nel quadro securitario della NATO questo fenomeno rappresenta «[...] the most direct asymmetric threat to the security of our citizens and to international peace and prosperity»⁴. Difatti, la minaccia terroristica, congiuntamente alla crescente instabilità e ai conflitti regionali in Africa e in Medio Oriente, costituisce una minaccia indiretta per la pace nell'area euro-atlantica. Ulteriore menzione è fatta con riguardo alle attività dell'Iran e della Cina, attraverso strumenti di destabilizzazione della pace e della sicurezza sul piano internazionale, tra cui è possibile menzionare le interferenze informative e digitali, la manipolazione del consenso e gli attacchi cibernetici che possono interessare i sistemi digitali degli Stati membri della NATO.

Il punto 5 si sofferma, di converso, sul rafforzamento dei partenariati internazionali. Come chiaramente tracciato all'interno del Concetto strategico del 2022, tra le c.d. *core tasks* dell'Alleanza vi è quella della sicurezza cooperativa⁵, che la stessa NATO qualifica come l'insieme dei partenariati strategici aventi come obiettivo quello di implementare il dialogo e la cooperazione in ambito politico-militare con Stati terzi e altre organizzazioni internazionali⁶. Il tema della sicurezza cooperativa, oggetto di trattazione nel quinto paragrafo di questo scritto, rappresenta una delle più rilevanti attività della NATO nell'ultimo ventennio, attraverso un progressivo ampliamento nelle operazioni di difesa e di deterrenza a cui è corrisposto il coordinamento operativo con soggetti terzi all'Organizzazione.

Il documento rileva altresì, al punto 6, il progressivo raggiungimento per gli Stati membri del *target* del 2% di PIL in spesa militare, come originalmente sancito nella Dichiarazione dei Capi di Stato e di Governo del 2014 ([Wales Summit Declaration](#)) e dal [Defence Investment Pledge](#) dello stesso anno.

Tuttavia, sono i punti 7-14 della Dichiarazione ad approfondire lo scopo e l'ambito di attività della NATO, alla luce delle sue competenze e degli scenari securitari globali. Come infatti sostenuto dai Capi di Stato e di Governo, la NATO non può più escludere la possibilità di un attacco armato contro l'integrità territoriale di uno dei suoi Stati membri⁷. Ciò ha

² NATO, *Washington Summit Declaration*, Washington D.C., 10 luglio 2024, disponibile [online](#), pt. 1. Sui più recenti e rilevanti sviluppi dottrinali in materia, si rimanda a P. BARGIACCHI, *Alcune riflessioni sulla legittima difesa nel diritto internazionale*, in *La Comunità Internazionale*, 2023, pp. 435 ss., e 2023, pp. 601 ss., A. LIGUSTRO, *Principio pacifista e uso della forza nel diritto internazionale contemporaneo*, in *DPCE online*, 2024, numero speciale, pp. 21-63.

³ NATO, *Washington Summit Declaration*, cit., pt. 3.

⁴ *Ibidem*.

⁵ Sul punto, si permette di rimandare al contributo dello stesso autore per questo Osservatorio: F. GAUDIOSI, *Il concetto strategico della NATO del 2022: le nuove sfide dell'Alleanza atlantica*, in *Osservatorio sull'attività delle organizzazioni internazionali e sopranazionali, universali e regionali sui temi di interesse della politica estera italiana* (OSORIN), 2022, pp. 24-33.

⁶ NATO LandCom, *Cooperative security*, disponibile [online](#).

⁷ NATO, *Washington Summit Declaration*, cit., pt. 7: «We cannot discount the possibility of an attack against Allies' sovereignty and territorial integrity. We have strengthened our deterrence and defence posture to deny any potential adversary any possible opportunities for aggression. We continue to enhance NATO's deterrence and defence against all threats and challenges, in all domains, and in multiple strategic directions across the Euro-Atlantic area. We

comportato, dal punto di vista strategico-militare, l'elaborazione di nuovi piani di difesa attraverso la *Allied Reaction Force*, la principale forza di reazione rapida istituita dalla NATO in grado di rispondere ad eventuali attacchi armati in modo tempestivo. Nella ricostruzione delle più recenti attività della NATO, emerge il rafforzamento delle *Forward Land Forces*, le forze armate di terra dispiegate soprattutto sul fianco orientale del territorio dell'Alleanza, attraverso nuovi contingenti militari in Svezia e in Finlandia.

Numerose sono poi le iniziative che vengono menzionate, soprattutto nell'ottica di implementazione e progressiva integrazione delle capacità militari tra i diversi Stati membri, tra cui il *NATO Defence Planning Process*, il *NATO's Space Operations Centre* e il *NATO Integrated Cyber Defence Centre*. Si tratta di tre distinti ambiti in cui opera la NATO, accomunati dall'obiettivo di coordinare l'azione degli Stati membri per quanto riguarda le procedure di pianificazione dei meccanismi di difesa, le attività di ricerca e di investimento in ambito spaziale e le iniziative di consultazione tra gli Stati euro-atlantici per far fronte agli attacchi cibernetici o a eventuali altre minacce ibride di natura informatica.

Ad un'analisi critica dei punti 7-14 della Dichiarazione rileva, anzitutto, l'attento bilanciamento tra il perseguimento degli obiettivi di mantenimento della pace e della sicurezza nell'area euro-atlantica e, al contempo, la consapevolezza di una dimensione securitaria che a livello globale va facendosi sempre più complessa. La difesa e la deterrenza continuano a rappresentare i due pilastri fondamentali su cui si fonda l'attività della NATO, pur necessitando di un rafforzamento tra i diversi strumenti di cooperazione per fornire risposte immediate ed efficaci ad eventuali situazioni di minaccia alla pace che potrebbero, in futuro, interessare anche i territori degli Stati membri dell'Alleanza. Difatti, il punto 10 qualifica le misure di difesa e di deterrenza sia in termini quantitativi che qualitativi⁸. Quanto all'elemento quantitativo, i mezzi devono prevedere l'interconnessione e il coordinamento tra contingenti militari e unità civili. Quanto all'elemento qualitativo, tali mezzi vengono qualificati dal punto in esame come proporzionali, coerenti e integrati, in funzione delle differenti minacce alla sicurezza e in ragione della rapidità di risposta in caso di minaccia alla pace. Le attività e il contesto che vengono descritti nei punti iniziali della Dichiarazione del vertice di Washington possono, quindi, essere considerate come un'evoluzione, coerente e necessaria, dell'attività della NATO alla luce del panorama securitario mondiale. Tale operato trova la sua base giuridica nel Trattato del 1949, pur essendo il risultato di un graduale sviluppo delle funzioni attribuite alla NATO, con l'obiettivo precipuo di garantire la pace e la sicurezza nel territorio euro-atlantico.

3. Il conflitto armato in Ucraina. – Sulla questione del sostegno, politico e militare, all'Ucraina, si soffermano sia la Dichiarazione, rispettivamente ai punti 15-23 e all'allegato finale, denominato *Pledge of Long-Term Security Assistance for Ukraine*, sia la Dichiarazione del Consiglio NATO-Ucraina, anch'essa licenziata al termine del vertice di Washington.

have deployed in-place combat-ready forces on NATO's Eastern Flank, strengthened forward defences, and enhanced the Alliance's ability to rapidly reinforce any Ally that comes under threat [...].»

⁸ *Ivi*, pt. 10: «NATO's deterrence and defence posture is based on an appropriate mix of nuclear, conventional, and missile defence capabilities, complemented by space and cyber capabilities. We will employ military and non-military tools in a proportionate, coherent and integrated way to deter all threats to our security and respond in the manner, timing, and in the domain of our choosing».

La Dichiarazione delinea l'attuale posizione della NATO con riguardo al conflitto armato in Ucraina e il suo approccio strategico nei confronti della Russia. Anzitutto, il sostegno dell'Alleanza verso l'Ucraina viene richiamato con il duplice obiettivo di supportare la sovranità dell'Ucraina, lesa dall'aggressione territoriale della Federazione russa nel 2022, e di rafforzare i valori democratici che accomunano la NATO a Kiev. La condanna della NATO nei confronti della Russia si collega all'azione di solidarietà e di sostegno verso l'Ucraina, attraverso il NSATU (*NATO Security Assistance and Training for Ukraine*) e il JATEC (*NATO-Ukraine Joint Analysis, Training, and Education Centre*). Da notare come la NATO considera i due strumenti particolarmente utili per implementare le capacità di difesa dell'Ucraina, al fine della sua integrazione con le attività di difesa e di sicurezza della NATO⁹. Nel documento non si fa menzione della domanda di ammissione alla NATO, presentata formalmente dall'Ucraina il 30 settembre 2022, utilizzando in tale contesto il più vago termine di "integrazione" con le azioni e gli obiettivi strategici dell'Alleanza. In altri termini, i 32 Capi di Stato e di Governo della NATO propendono, per il momento, per un *iter* di cooperazione che vede l'Alleanza come Organizzazione di supporto all'Ucraina, pur non prevedendo allo stato né il coinvolgimento diretto di unità militari né l'ammissione dell'Ucraina all'Organizzazione.

Tale constatazione è confermata altresì dal *Pledge of Long-Term Security Assistance for Ukraine*. Dal punto di vista giuridico, il *pledge* costituisce un impegno che uno o più Stati intendono assumere sul piano internazionale in un determinato settore¹⁰. Si tratta pertanto di una dichiarazione unilaterale o di una dichiarazione congiunta la cui caratteristica è quella di definire obiettivi specifici, raggiungibili, orientati all'azione e misurabili dal punto di vista temporale¹¹. Per quanto riguarda il *Pledge* della NATO sull'Ucraina, l'obiettivo principale per la NATO è quello di rafforzare la capacità difensiva e deterrente di Kiev, garantendo risorse sufficienti per resistere all'aggressione russa. Il supporto previsto dal *Pledge* non è solo militare, ma comprende l'assistenza politica, economica e umanitaria, stabilendo una base di contributi condivisi tra gli Stati membri¹². L'impegno della NATO per garantire all'Ucraina una capacità difensiva autonoma contro la Russia è esplicitato con un finanziamento minimo di 40 miliardi di euro per il prossimo anno. Tuttavia, l'importo è indicato come soglia di riferimento e sarà riesaminato nei futuri vertici NATO, nell'ottica di istituzionalizzare e rendere prevedibile il supporto finanziario, indipendentemente dalle fluttuazioni politiche o economiche degli Stati membri. In sostanza, l'assistenza copre l'acquisto di equipaggiamento militare, la manutenzione e la logistica, l'addestramento militare e le infrastrutture di difesa.

⁹ *Ivi*, pt. 15, par. 1.

¹⁰ V. Nazioni Unite, *Make a Pledge*, disponibile [online](#); Federazione Internazionale delle Società di Croce Rossa e Mezzaluna Rossa, *Pledges*, disponibile [online](#): «Pledges are voluntary (not legally binding) [...] commitments that show a willingness and readiness to take action. [...] pledges provide Conference members and observers with the freedom and adaptability to make concrete, measurable and action-oriented commitments on issues of priority for their local, national and regional contexts or even at the global level».

¹¹ Nazioni Unite, *Make a Pledge*, cit. Sul punto, v. M. DURKEE, *The Pledging World Order*, in *Yale Journal of International Law*, 2023, in part. p. 8: «A pledge, for the purposes of this analysis, is a promise that is independently generated by the promisor. There are two aspects to this definition: first, the pledge is a promise, and second, the content of the promise is unilaterally determined, rather than agreed upon by a number of parties».

¹² NATO, *Washington Summit Declaration*, cit., *Pledge of Long-Term Security Assistance for Ukraine*, pt. 4: «All Allied support for Ukraine according to the above criteria would count, whether delivered through NATO, bilateral, multilateral, or by any other means. To support fair burden-sharing, Allies will aim to meet this pledge through proportional contributions, including by taking into account their share of Alliance GDP».

Dal punto di vista giuridico, l'assistenza all'Ucraina non comporta il coinvolgimento diretto della NATO nel conflitto, ma si configura come supporto alla difesa interna di tale Stato, non sollevando questioni di legittimità di tali misure né per quanto riguarda la violazione delle norme internazionali sul divieto di uso della forza armata né della *law of neutrality* sul piano internazionale¹³.

Infine, la Dichiarazione del Consiglio NATO-Ucraina (*Statement of the NATO-Ukraine Council*) riprende per larga parte il contenuto della Dichiarazione del vertice di Washington e del *Pledge* allegato, limitandosi ad aggiungere una vaga menzione sulla coerenza tra cooperazione con l'Ucraina alla luce di una sua, potenziale, appartenenza alla NATO e la posizione del G7 sul punto, attraverso la [G7 Joint Declaration of Support for Ukraine](#), redatta nel febbraio 2024 sotto la Presidenza italiana del Gruppo dei 7.

4. Le ulteriori minacce da Russia e Cina: le interferenze informative e digitali. –

Uno dei temi più interessanti approfonditi dalla Dichiarazione di Washington del 2024 riguarda la questione delle interferenze informative e digitali e della manipolazione del consenso. La questione è rilevante per un duplice motivo: da un lato, il tema delle interferenze informative e digitali in rapporto alle c.d. *emerging and disruptive technologies* (EDTs) viene a più riprese qualificato come una forma di minaccia ibrida rappresentato sia dalla Russia che dalla Cina; dall'altro, sulla questione l'azione dell'Alleanza è andata concentrandosi sia in una prospettiva di coordinamento interno che nei partenariati regionali, in misura particolare con l'Unione europea.

Quanto alle minacce ibride e al rischio di attacchi cibernetici, la Dichiarazione del Vertice di Washington del luglio 2024 evidenzia la risposta strategica della NATO, con particolare attenzione alle interferenze informative e digitali da parte di Russia¹⁴ e Cina¹⁵. Invero, mentre per quanto riguarda la Russia il testo fa esplicita menzione delle attività di manipolazione del consenso e di eventuali attacchi *cyber* che possono provenire dal territorio russo mirati a destabilizzare la sicurezza interna degli Stati membri, rispetto alla Cina la Dichiarazione rileva il sostanziale allineamento degli obiettivi securitari globali russi con quelli cinesi, che rischia di costituire una minaccia per quanto riguarda la pace e la sicurezza

¹³ Sul punto, v. M. ASADA, *The War in Ukraine under International Law: Its Use of Force and Armed Conflict Aspects*, in *International Community Law Review*, 2024, pp. 5-38.

¹⁴ NATO, *Washington Summit Declaration*, cit., pt. 20: «Russia has also intensified its aggressive hybrid actions against Allies, including through proxies, in a campaign across the Euro-Atlantic area. These include sabotage, acts of violence, provocations at Allied borders, instrumentalisation of irregular migration, malicious cyber activities, electronic interference, disinformation campaigns and malign political influence, as well as economic coercion. These actions constitute a threat to Allied security. We have decided on further measures to counter Russian hybrid threats or actions individually and collectively, and will continue to coordinate closely. Russia's behaviour will not deter Allies' resolve and support to Ukraine. We will also continue to support our partners most exposed to Russian destabilisation, as they strengthen their resilience in the face of hybrid challenges that are also present in our neighbourhood».

¹⁵ *Ivi*, pt. 27: «The PRC continues to pose systemic challenges to Euro-Atlantic security. We have seen sustained malicious cyber and hybrid activities, including disinformation, stemming from the PRC. We call on the PRC to uphold its commitment to act responsibly in cyberspace. We are concerned by developments in the PRC's space capabilities and activities. We call on the PRC to support international efforts to promote responsible space behaviour. The PRC continues to rapidly expand and diversify its nuclear arsenal with more warheads and a larger number of sophisticated delivery systems. We urge the PRC to engage in strategic risk reduction discussions and promote stability through transparency. We remain open to constructive engagement with the PRC, including to build reciprocal transparency with the view of safeguarding the Alliance's security interests. At the same time, we are boosting our shared awareness, enhancing our resilience and preparedness, and protecting against the PRC's coercive tactics and efforts to divide the Alliance».

internazionale, pur non esplicitando in forma diretta la questione delle interferenze cibernetiche e delle altre minacce ibride.

Dal punto di vista operativo, la Dichiarazione specifica alcune rilevanti iniziative della NATO in materia. Una delle misure principali è il rafforzamento della resilienza collettiva e della difesa delle infrastrutture critiche, in particolare per le infrastrutture sotterranee e cibernetiche¹⁶. Viene, inoltre, richiesto un rafforzamento della cooperazione tra gli Alleati nella comunicazione strategica, per rafforzare la resilienza degli Stati membri alle campagne di disinformazione¹⁷. Sul punto, occorre ricordare l'istituzione nel 2008 di un importante Centro di eccellenza, il *NATO Cooperative Cyber Defence Centre of Excellence (CCDCOE)*, che fornisce formazione e preparazione agli Stati membri nella rilevazione, prevenzione e risposta alle minacce cibernetiche.

La NATO ha anche adottato una strategia di c.d. *multi-domain collective defence*, operazioni multi-dominio per la difesa collettiva che si riferisce a cinque domini operativi: mare, terra, aria, spazio e cyber. Dal punto di vista delle funzioni della NATO e dell'attività degli Stati membri, l'Organizzazione prevede un'azione di coordinamento tra la capacità militare dei Paesi NATO e l'armonizzazione delle operazioni e delle capacità militari attraverso i diversi strumenti di coordinamento e di dialogo diplomatico-militare istituiti internamente all'Alleanza¹⁸. Si tratta quindi di interventi *sui generis*, che prevedono la commistione tra competenze civili e militari, nonché l'interoperabilità tra diversi domini operativi sotto il profilo securitario.

L'assenza di un attacco armato in senso stretto non preclude, infatti, l'intervento della NATO in situazioni di minaccia ibrida o di aggressioni cibernetiche che, pur non rientrando nella definizione di attacco armato *ex art. 5* del Trattato di Washington, possono compromettere in maniera significativa la sicurezza collettiva degli Stati membri¹⁹. In tale prospettiva, la strategia multi-dominio mira a prevenire, dissuadere e, se necessario, rispondere a minacce che si manifestano in forme diversificate, che potrebbero non essere immediatamente riconducibili a un attacco armato formale ma che, nondimeno, possiedono un impatto destabilizzante sulla sicurezza collettiva²⁰.

5. La difesa cooperativa: il partenariato strategico con Stati terzi e con l'Unione europea. – Nel ripercorrere l'azione della NATO alla luce del suo settantacinquesimo anniversario attraverso la Dichiarazione di Washington del 2024, è possibile soffermarsi su

¹⁶ *Ivi*, pt. 7, par. 10: «Strengthening the protection of critical undersea infrastructure (CUI), and enhancing our ability to deter, detect and respond to threats, including through continued development of NATO's Centre for Security of CUI».

¹⁷ *Ivi*, pt. 14: «We will continue to develop our individual and collective capacity to analyse and counter hostile disinformation and misinformation operations. NATO is closely coordinating with Allies and partners. We have increased our alert and sharing mechanisms and strengthened our joint responses, in particular in strategic communication».

¹⁸ NATO's Strategic Warfare Development Command, *Multi-Domain Operations*, disponibile [online](#): «The responsibility for developing Multi-Domain capabilities falls on every aspect of NATO. Allied nations' domain-focused military forces have a crucial role to play; yet equally important is the synchronization of military capabilities with nationally integrated Instruments of Power and external stakeholders. By leveraging these three distinct, yet interconnected groups, NATO can employ the full capabilities of the Alliance to respond to a multitude of threats».

¹⁹ Sul punto, v. G. M. RUOTOLO, *Le fonti dell'ordinamento internazionale e la disciplina della Rete*, in *DPCE online*, 2021, numero speciale, in part. p. 726; M. C. VITUCCI, *Le ciberoperazioni e il diritto internazionale, con alcune considerazioni sul conflitto ibrido russo-ucraino*, in *La Comunità Internazionale*, 2023, pp. 7-31.

²⁰ Cfr. J. KOSSEF, *Collective Countermeasures in Cyberspace*, in *Notre Dame Journal of International & Comparative Law*, 2020, pp. 18-34.

una delle più recenti – nonché rilevanti – attività della NATO, da ascrivere nell’ambito della difesa cooperativa²¹. Si tratta di una delle c.d. *core tasks* dell’Alleanza, ossia dei principali ambiti di azione che perimetrano e orientano l’azione dell’Organizzazione. Il concetto di difesa cooperativa (o di sicurezza cooperativa) racchiude l’insieme di partenariati e di attività di cooperazione internazionale tra la NATO e Stati terzi, nonché tra la stessa Alleanza e altre organizzazioni internazionali²².

In termini giuridici, il partenariato con Stati terzi e organizzazioni internazionali si articola in una forma di collaborazione volontaria e non vincolante. Tale cooperazione, pur rimanendo subordinata alla sovranità degli Stati non membri, si configura come uno strumento di prevenzione, in cui la NATO favorisce l’adozione di misure di sicurezza che contribuiscono indirettamente alla difesa collettiva, senza che questo comporti un obbligo di assistenza reciproca così come riconosciuto tra gli Stati membri ai sensi dell’art. 5 del Trattato Nord Atlantico. *Ergo*, si tratta di strumenti giuridici particolarmente flessibili, dove la NATO conserva un ruolo di guida ma rispetta l’autonomia decisionale dei partner, evitando di estendersi automaticamente le proprie competenze securitarie e difensive²³.

Per quanto riguarda la cooperazione con Stati terzi, la Dichiarazione del 2024 prende atto del significativo rafforzamento nei rapporti tra l’Alleanza e, rispettivamente, la Repubblica di Moldavia e la Bosnia-Erzegovina²⁴. Il documento prevede, inoltre, di rafforzare le consultazioni con Australia, Giappone, Nuova Zelanda e Repubblica di Corea²⁵.

Vi è poi un secondo ambito di cooperazione, riguardante il partenariato strategico con altre organizzazioni internazionali che operano per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale. Se è vero che ONU e Unione europea costituiscono le due principali organizzazioni internazionali con cui la NATO condivide funzioni e competenze in materia di difesa e deterrenza internazionale – a cui si aggiunge il particolare caso dell’OSCE – è, nondimeno, con specifico riguardo all’Unione europea che il Documento del 2024 si sofferma *expressis verbis* ai punti 29 e 30 del testo. Sul piano giuridico, la sicurezza cooperativa con l’Unione europea è finalizzata ad espandere la deterrenza collettiva in chiave regionale, attraverso una proiezione securitaria che si focalizza sull’interoperabilità delle forze e delle infrastrutture e in azioni congiunte nelle aree di difesa, gestione delle crisi, *cyber* sicurezza e risposta alle minacce ibride.

Il partenariato tra NATO e Unione europea rappresenta uno dei più significativi settori di sviluppo della sicurezza cooperativa nell’azione dell’Alleanza. Pur condividendo storicamente obiettivi e valori comuni, sottesi tanto al Trattato di Washington quanto ai

²¹ V. *supra* nota 6.

²² NATO, *Washington Summit Declaration*, cit., pt. 28: «NATO’s partnerships remain key to enhancing stability, positively influencing the global security environment, and upholding international law. They play an important role in supporting NATO’s three core tasks and our 360-degree security approach. We will continue to strengthen political dialogue and practical cooperation with partners, based on mutual respect, benefit, and interest of both Allies and partners [...]».

²³ *Ibidem*.

²⁴ *Ibidem*: «[...] We welcome Moldova’s efforts to continue democratic reforms as it advances, as does Bosnia and Herzegovina, with its European integration, and we are committed to supporting their security and defence capabilities, and to enhance their capacity to counter hybrid threats. We are also strengthening our engagements with existing and potential new interlocutors beyond the Euro-Atlantic area, when doing so could bolster our mutual security».

²⁵ *Ivi*, pt. 30: «We will meet with the leadership of Australia, Japan, New Zealand, and the Republic of Korea, and the European Union to discuss common security challenges and areas of cooperation. The Indo-Pacific is important for NATO, given that developments in that region directly affect Euro-Atlantic security. We welcome the continued contributions of our Asia-Pacific partners to Euro-Atlantic security [...]».

Trattati istitutivi dell'Unione europea, la cooperazione tra le due Organizzazioni risale agli Accordi di *Berlin Plus* del 2003, un sistema di accordi di natura tecnica volto a stabilire le condizioni attraverso cui la NATO mette a disposizione dell'Unione europea mezzi e risorse militari per operazioni di gestione delle crisi. Tale rapporto giuridico, particolarmente controverso per molteplici ragioni sia di natura sostanziale che procedurale²⁶, si è significativamente evoluto attraverso le tre dichiarazioni congiunte del 2016, del 2018 e del 2023 tra NATO e Unione europea. Gli obiettivi del partenariato, come anche affermato dalle tre Dichiarazioni congiunte, mirano principalmente a promuovere stabilità e sicurezza internazionali attraverso un graduale ampliamento della cooperazione congiunta su questioni strategiche e operative come la sicurezza cibernetica e la gestione delle crisi umanitarie. La cooperazione si è altresì estesa a settori chiave, come la sicurezza marittima e il contrasto alla proliferazione di armi, rimanendo vincolata ai principi di difesa collettiva definiti dall'art. 5 del Trattato di Washington del 1949 e all'autonomia strategica della Politica estera e di sicurezza comune dell'UE, con riferimento agli artt. 42 e 43 del TUE.

Sul punto, occorre sottolineare la validità di questo partenariato strategico sia per quanto attiene alla coerenza giuridica, in ragione dei medesimi obiettivi securitari che le due Organizzazioni hanno storicamente condiviso per il territorio europeo, sia con riguardo all'ormai evidente necessità di una maggiore sinergia tra gli assetti militari della NATO e l'attività dell'Unione in materia di Politica di difesa e di sicurezza comune, anche attraverso la recente istituzione della PESCO (la cooperazione rafforzata in materia di difesa comune, avviata nel 2017 *ex art.* 42, par. 6, e 46 del TUE).

6. Alcune osservazioni conclusive sull'attività della NATO a 75 anni dalla sua istituzione. – La Dichiarazione di Washington del 2024 rappresenta sia lo strumento declaratorio attraverso cui la NATO ha celebrato i suoi 75 anni dal Trattato del 1949, sia un importante strumento programmatico che proietta l'azione dell'Alleanza in uno scenario securitario che va facendosi sempre più controverso e imprevedibile.

Dal punto di vista giuridico, di rilievo è la graduale revisione delle funzioni attribuite alla NATO: in primo luogo, attraverso il costante aggiornamento degli obiettivi di difesa e di deterrenza; in secondo luogo, grazie al sostanziale allargamento delle *core-tasks*, che ora riguardano anche questioni come la gestione delle crisi e la sicurezza cooperativa. La difesa e la deterrenza rappresentano tutt'oggi il corollario su cui si fonda l'azione dell'Alleanza, secondo un costante aggiornamento degli obiettivi securitari, prima attraverso il decennale aggiornamento dei concetti strategici, successivamente con cadenza annuale attraverso le Dichiarazioni dei vertici dei Capi di Stato e di Governo, in grado di fornire un chiaro indirizzo per quanto attiene alle priorità dell'Alleanza nel contesto euro-atlantico. Le *core-tasks* evidenziano quanto l'attività di questa Organizzazione sia riuscita a modificarsi e rafforzarsi, alla luce di situazioni evidentemente estranee agli obiettivi iniziali del Trattato Nord-Atlantico, come è il caso del contrasto alle interferenze informative e digitali o, ancora, del partenariato strategico con l'Unione europea.

In conclusione, il settantacinquesimo anniversario della NATO evidenzia la perdurante centralità di questa Organizzazione non solo per quanto attiene alla difesa collettiva nel contesto euro-atlantico, ma anche per quanto riguarda il suo fondamentale ruolo

²⁶ Sul punto, sia consentito rimandare a F. GAUDIOSI, *Il partenariato strategico tra Unione europea e NATO: l'evoluzione della cooperazione securitaria nel contesto euro-atlantico*, in *Diritto pubblico europeo-Rassegna online*, 2024, numero speciale, pp. 124-137.

nella difesa dei valori espressamente enunciati nel Preambolo del Trattato del 1949, riguardanti la difesa della democrazia, della libertà individuale, dello stato di diritto, della pace e della sicurezza nell'area Nord-Atlantica.

Novembre 2024

Il Consiglio d'Europa a 75 anni dalla sua fondazione: uno sguardo al passato e uno al futuro per un'Europa unita

Claudia Candelfino

Ricercatrice di Diritto internazionale, Università degli Studi di Udine

Il 10 agosto 1949, nell'Università di Strasburgo, si svolse la prima sessione dell'Assemblea consultiva del Consiglio d'Europa, un'organizzazione intergovernativa fondata solo pochi mesi prima, il 5 maggio 1949, grazie all'adozione, a Londra, dello Statuto istitutivo da parte di Belgio, Danimarca, Francia, Irlanda, Italia, Lussemburgo, Norvegia, Paesi Bassi, Regno Unito e Svezia. Negli anni, l'Organizzazione ha avuto uno straordinario successo, passando dagli originari 10 Membri fondatori ai 46 Membri attuali¹.

Nel 1949, gli echi della Seconda guerra mondiale erano terribilmente vicini e il desiderio di unire l'Europa per scongiurare il ripetersi di una sciagura di simili proporzioni permeava gli sforzi di cooperazione che stavano muovendo i primi passi proprio in quei mesi. In quest'ottica, lo Statuto del Consiglio d'Europa si poneva proprio l'obiettivo di raggiungere una unione più forte tra i suoi Stati membri, salvaguardando e promuovendo gli ideali e i principi patrimonio comune degli Stati membri, con particolare attenzione alla progressiva realizzazione della democrazia, dei diritti umani e delle libertà fondamentali². Paul-Henri Spaak fu eletto Presidente dell'Assemblea, segnando sin da subito un'affinità, peraltro evidente osservando i padri fondatori e le madri fondatrici delle due Organizzazioni, tra le Comunità europee (oggi Unione europea) e il Consiglio d'Europa³, non soltanto in termini di obiettivi, ma anche di visioni politiche. Pochi anni dopo, infatti, Spaak sarebbe stato scelto per presiedere l'Assemblea comune della CECA.

Durante quella prima sessione, il 12 agosto 1949, in una data per certi versi simbolica⁴, nel discorso pronunciato davanti all'Assemblea, Winston Churchill affermava: «[...] The dangers threatening us are great but great too is our strength, and there is no reason why we should not succeed in achieving our aims and establishing the

¹ Dopo la fondazione, i primi a unirsi furono Grecia, Islanda, Turchia e Germania Ovest (1949-1950), seguite da Austria, Cipro, Svizzera e Malta (1956-1965). Chiuse le vicende politiche interne, che avevano reso impossibile l'adesione, tra il 1976 e il 1977 divennero Membri anche Portogallo e Spagna. Seguirono Liechtenstein (1978), San Marino e Finlandia (1988-1989). Gli Stati dell'Europa dell'Est e dei Balcani si unirono dopo la dissoluzione dell'Unione Sovietica e della Jugoslavia. Così, tra il 1990 e il 2004, aderirono Ungheria, Polonia, Bulgaria, Estonia, Lituania, Slovenia, Repubblica Ceca (oggi Cechia), Slovacchia, Romania, Andorra, Lettonia, Moldavia, Albania, Ucraina, Macedonia del Nord, Federazione Russa (come noto, espulsa nel marzo 2022), Croazia, Georgia, Armenia, Azerbaigian, Bosnia-Erzegovina, Serbia (allora, Serbia e Montenegro) e Monaco. L'ultimo Stato ad aderire fu il Montenegro, nel 2007.

² Art. 1 Statuto del Consiglio d'Europa.

³ Spaak aveva anche presieduto la prima sessione del Comitato dei ministri (tenutasi a Strasburgo dall'8 agosto 1949). L'incontro era stato aperto dal Ministro degli Esteri francese Robert Schuman, autore, solo pochi mesi dopo, della nota "Dichiarazione Schuman" che avrebbe avviato il processo di integrazione europea. Council of Europe, *Papers of the First Session of the Committee of Ministers*, 8th-13th August 1949 (CM(49)PV1), disponibile online, www.coe.int.

⁴ Quello stesso giorno, infatti, venivano concluse le quattro Convenzioni di Ginevra, che costituiscono il cuore del diritto internazionale umanitario contemporaneo.

structure of *this united Europe* whose moral concepts will be able to win the respect and recognition of mankind»⁵.

Da allora sono trascorsi 75 anni, ma le parole di Churchill appaiono straordinariamente attuali, in un momento in cui l'Europa sembra faticare a restare unita, percorsa da venti di individualismo e di rigetto dei progetti unitari e che sembra meno in pace di quanto non lo fosse nel 1949. Da allora l'Europa ha affrontato cambiamenti, sfide regionali e globali, una eccezionale crescita economica, politica e giuridica, ma anche significative battute d'arresto e fasi di recessione. Quel giorno ebbe inizio un lungo cammino che partiva da presupposti comuni, e oggi ancora attuali, secondo cui la democrazia e il rispetto dello Stato di diritto sono la chiave di volta per il raggiungimento di una pace stabile e duratura. Un percorso di eccezionale integrazione che tutt'oggi non conosce eguali nel mondo.

Nonostante i tentennamenti, che pure non sono mancati in questi primi 75 anni, l'Europa è rimasta *unita* e lo ha fatto anche grazie all'incessante azione propulsiva delle due grandi organizzazioni regionali, il Consiglio d'Europa e l'Unione europea, ciascuna con le proprie caratteristiche e priorità.

L'Assemblea consultiva, che dal 1974 si è voluta rinominare Assemblea parlamentare⁶, riunisce i rappresentanti dei Parlamenti nazionali democraticamente eletti negli Stati membri e ha ricoperto un ruolo non sempre noto, ma senz'altro essenziale. Essa è stata artefice della costruzione della propria rilevanza nell'architettura istituzionale del Consiglio d'Europa. Infatti, nonostante i suoi poteri siano di natura non vincolante⁷, aspetto che potrebbe far dubitare dell'incisività della posizione dell'Assemblea nel quadro istituzionale dell'organizzazione, nel corso degli anni ha saputo ricavarci un ruolo politico anche in ambiti non espressamente previsti dallo Statuto⁸.

All'Assemblea, inoltre, spetta eleggere i giudici della Corte europea dei diritti dell'uomo, che costituisce una delle maggiori conquiste del sistema di protezione dei diritti umani istituito dal Consiglio d'Europa, non soltanto in virtù della possibilità di decidere in merito ai ricorsi individuali, ma anche, e forse ancor di più, per la sua capacità di saper dare alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo una interpretazione evolutiva, che la rende quello strumento vivente⁹, necessario per rispondere alle sfide della società contemporanea europea e internazionale. Alla Corte sono state negli anni attribuite funzioni nuove, come la competenza consultiva prevista dal Protocollo n. 16, che consente alla più alte giurisdizioni nazionali di chiedere ai giudici di Strasburgo di fornire un parere su questioni di principio che riguardano l'interpretazione o l'applicazione dei diritti e delle libertà previste dalla Convenzione e dai suoi protocolli. Questa competenza,

⁵ Discorso di Winston Churchill alla prima Sessione dell'Assemblea consultiva, 12 agosto 1949, testo disponibile online, www.coe.int, corsivo aggiunto.

⁶ Birte Wassenberg, *History of the Council of Europe*, Council of Europe Publishing, 2013, pp. 11-12. La denominazione originaria è stata mantenuta nello Statuto (in particolare, artt. 9-10).

⁷ L'Assemblea parlamentare ha principalmente un ruolo di natura consultiva e agisce adottando raccomandazioni, pareri o risoluzioni, rivolte ad altri organi del Consiglio d'Europa o agli Stati membri.

⁸ *Ibid.* Ad esempio, discutendo gli aspetti politici delle questioni relative alla difesa e alla sicurezza.

⁹ *Tyrer v. the United Kingdom*, ricorso n. 5856/72, sentenza del 25 aprile 1978, par. 31.

tuttavia, finora è stata esercitata solo una manciata di volte¹⁰ e non sembra aver riscosso particolare successo. Il Protocollo è stato ratificato dalla metà degli Stati del Consiglio d'Europa, tra i quali non figura l'Italia; pertanto, il suo impatto resta limitato. Nonostante ciò, la sola possibilità che la Corte fornisca dei pareri sull'interpretazione o applicazione della Convenzione è uno strumento importante, che incentiva il dialogo tra le Corti degli Stati membri, ancorché soltanto tra quelle di ultima istanza, e la Corte europea.

L'importanza del ruolo ricoperto dalla Corte riflette la rilevanza della Convenzione che essa è chiamata a interpretare, divenuta fonte di ispirazione anche per la tutela dei diritti umani nell'Unione europea. Numerosi diritti contenuti nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, infatti, riprendono libertà fondamentali riconosciute già nella Convenzione¹¹, così come interpretata dalla Corte¹²; alla Convenzione, inoltre, guarda il Trattato sull'Unione europea che, all'art. 6, ricorda che «[i] diritti fondamentali, garantiti da la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali [...] fanno parte del diritto dell'Unione in quanto principi generali»¹³ e che, alla stessa disposizione, annuncia la volontà dell'Unione europea di aderire alla Convenzione¹⁴. Il percorso di adesione, notoriamente travagliato (basti pensare al parere 2/13 della Corte di giustizia¹⁵), è ripreso nel 2020 e i negoziati si sono conclusi nel marzo 2023 con un nuovo accordo, provvisorio. Restano gli scogli più difficili da superare, tra cui il nuovo parere che la Corte di giustizia dell'Unione europea dovrebbe adottare ai sensi dell'art. 218, par. 11, TFUE.

Ma sarebbe riduttivo ricondurre le principali conquiste del Consiglio d'Europa al solo sistema che ruota attorno alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo. Essa costituisce certamente il più noto esempio della preziosa attività di tutela dei diritti umani svolta dal Consiglio d'Europa. Ma, accanto a essa, vi sono decine di altri accordi a tutela dei diritti umani, tra i quali spiccano la Carta sociale europea, la Convenzione europea sulla prevenzione della tortura e dei trattamenti o pene inumani e degradanti, e la Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica, meglio nota come “Convenzione di Istanbul” che, a partire dal 1° ottobre 2023, annovera tra le Parti contraenti proprio l'Unione europea. Queste convenzioni hanno consentito il progressivo rafforzamento dei diritti umani nel continente europeo, raggiungendo una tutela a tutto tondo, ampia e sfaccettata, in costante evoluzione. Testimonianza del dinamismo che ha contraddistinto e tuttora contraddistingue il Consiglio d'Europa è l'adozione, il 5 settembre 2024, della Convenzione quadro sull'intelligenza artificiale e i diritti umani, la democrazia e lo Stato di diritto, che entrerà in vigore alla quinta ratifica.

Alcuni di questi accordi hanno predisposto anche organismi di monitoraggio sull'implementazione delle rispettive Convenzioni, come ad esempio il Comitato per la

¹⁰ Finora, sono stati adottati 7 Pareri consultivi, 3 richieste sono state respinte dalla Corte. Dati disponibili online, www.echr.coe.int.

¹¹ Ugo Villani, *Istituzioni di Diritto dell'Unione europea*, Cacucci, VII edizione, pp. 66-67.

¹² Si vedano, in particolare, il Preambolo e, più specificamente, l'art. 52 (3) della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

¹³ Art. 6, par. 1 TUE.

¹⁴ Art. 6, par. 2 TUE.

¹⁵ Parere 2/13, del 18 dicembre 2014.

prevenzione della tortura che, privo di una competenza puramente giurisdizionale, opera nell'ottica di promuovere la prevenzione della tortura e dei trattamenti inumani o degradanti, in particolare nei confronti delle persone private della libertà, maggiormente vulnerabili a fenomeni di questo tipo.

E neppure possono essere dimenticate le numerose attività che il Consiglio d'Europa svolge in relazione alle altre priorità di azione costituite dal rispetto della democrazia, dello Stato di diritto e dalla promozione della giustizia, tra cui, ad esempio, emerge il ruolo della c.d. Commissione di Venezia¹⁶, organo di natura consultiva che contribuisce a estendere la portata del Consiglio d'Europa anche al di là degli Stati membri¹⁷ e fornisce assistenza in campo giuridico agli Stati, con particolare attenzione alle questioni di natura costituzionale.

Questi meccanismi, con caratteristiche e portata evidentemente diverse rispetto al sistema più incisivo previsto dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, restituiscono un panorama estremamente articolato e ricco, composto da un ventaglio di garanzie di tutela molto diverse tra loro, che vanno dalla prevenzione al monitoraggio periodico, e che supportano e completano la tutela di tipo "sanzionatorio" che caratterizza invece la Corte EDU.

È doveroso tuttavia ricordare, in questo tentativo di bilancio parziale dei primi 75 anni di vita del Consiglio d'Europa, anche qualche ombra che ha oscurato alcuni tra i momenti più importanti della vita di questa organizzazione e delle quali occorre prendere atto, affinché servano da guida per il futuro.

Ombre di natura politica, che attengono a *membership* talvolta accidentate di Stati che, nella loro storia recente, hanno vissuto momenti di buio democratico per poi ritrovare, anche a distanza di anni, la luce della democrazia. Come nel caso della Grecia, sospesa dalla *membership* del Consiglio d'Europa dal 1970 al 1974; della Spagna che, sottoposta a una feroce dittatura, solo nel 1977 è potuta entrare a far parte dei grandi progetti d'integrazione europea; o del Portogallo, il cui drammatico periodo dittatoriale si è concluso nel 1974, con la conseguente adesione al Consiglio d'Europa nel 1976. E la stessa speranza non può che animare le vicende che stanno interessando la Federazione Russa, Stato membro del Consiglio d'Europa fino a marzo 2022, escluso dalla *membership* di questa organizzazione a seguito dell'aggressione perpetrata ai danni dell'Ucraina nel febbraio 2022, che ha dato vita a un lungo conflitto armato sul versante orientale del continente europeo. È in questo quadro che si è realizzata la prima esclusione di uno Stato membro nella storia del Consiglio d'Europa (dopo la vicenda della temporanea estromissione della Grecia), poiché il Comitato dei Ministri ha deciso di fare uso della procedura prevista dall'art. 8 dello Statuto del Consiglio d'Europa, che ha portato alla cessazione dello *status* di membro della Federazione Russa¹⁸, in un certo senso azionando gli "anticorpi" previsti in caso di grave violazione dei diritti umani da parte di uno Stato membro.

¹⁶ La denominazione ufficiale è Commissione europea per la democrazia attraverso il diritto, nota come Commissione di Venezia in ragione della località in cui è situata la sede.

¹⁷ Della Commissione di Venezia fanno parte 61 Stati (i 46 del Consiglio d'Europa e 15 Stati non membri) ai quali si aggiungono 4 Stati osservatori.

¹⁸ Risoluzione del Comitato dei Ministri del 16 marzo 2022, CM/Res(2022)2.

Non mancano anche ombre di natura più propriamente giuridica. Si pensi alla non sempre agevole esecuzione delle sentenze della Corte EDU, com'è noto vincolanti per gli Stati destinatari della sentenza. Le incertezze di taluni di essi hanno condotto al rafforzamento dei poteri del Comitato dei Ministri che, sin dall'adozione del Protocollo 14, ha la possibilità di riferire un caso di mancata esecuzione di una sentenza alla Corte, la quale può pronunciarsi con una nuova sentenza che accerta l'inadempimento dello Stato. Gli esiti di questa nuova competenza della Corte sono incerti. Da un lato, essa ha avuto un impatto positivo, portando infine all'esecuzione della sentenza¹⁹. Dall'altro, l'introduzione della possibilità di ricorrere nuovamente alla Corte in casi di inadempimento, trasferisce sul piano giudiziale una procedura di natura politica, basata originariamente sull'esclusiva interlocuzione tra il Comitato dei Ministri e lo Stato.

Oggi, il Consiglio d'Europa è al centro di sfide importanti, che guardano al futuro del continente europeo (e non solo) e ci interrogano sull'attualità di quel desiderio di *unione* di cui si facevano portavoce i fondatori dell'organizzazione. Questo desiderio attraversa una fase particolarmente complessa, in cui spinte individualiste sembrano caratterizzare gli scenari politici degli Stati europei²⁰. Ma è anche una fase storica, questa, in cui le sfide dell'attualità presentano una dimensione tale da impedire una efficace risoluzione a livello puramente nazionale, e richiedere dunque più *unità*, non meno. Si pensi al cambiamento climatico, alla necessità di dare una risposta concreta alle difficoltà poste dai flussi migratori e dalla povertà e alle crescenti sfide economiche di un mondo in costante cambiamento, ma anche all'interazione tra tutti questi fenomeni. Essi necessitano di un'azione europea concertata, coordinata ed efficace, che sappia rispondere alle preoccupazioni dei popoli europei.

E, al centro di questo rinnovato sguardo al futuro, l'obbligo di lavorare affinché i diritti delle generazioni più giovani e di quelle future non siano messi a repentaglio o, peggio, irreparabilmente danneggiati da scelte politiche poco responsabili. Proprio in questa direzione sembrano andare le parole della Segretaria generale dell'Assemblea parlamentare, Despina Chatzivassiliou-Tsovilis, che, il 14 novembre 2024, ha sottolineato l'importanza fondamentale del coinvolgimento dei più giovani al livello europeo: «Bringing the youth perspective to the forefront, harnessing the fresh ideas and energy you contribute - this is essential if we are to ensure intergenerational justice, and if we are to address the demands of the present without diminishing the promise of the future»²¹.

¹⁹ La procedura è stata per la prima volta utilizzata il 5 dicembre 2017, in relazione alla mancata esecuzione, da parte dell'Azerbaijan, della sentenza adottata dalla Corte nel caso *Mammadov*. Il procedimento ha avuto l'effetto desiderato, cioè quello di incentivare l'esecuzione della sentenza. Dopo la nuova sentenza della Corte EDU del 29 maggio 2019, con cui si accertava l'inadempimento dell'Azerbaijan, la condanna di Ilgar Mammadov è stata annullata dalla Corte suprema azera.

²⁰ Emblematiche sono le recenti elezioni presidenziali che si sono svolte in Moldavia il 20 ottobre e il 3 novembre 2024, durante le quali si sono sfidati due candidati. L'attuale presidente Maia Sandu, con un'agenda europeista, è stata riconfermata con una maggioranza nel complesso esigua, alla quale si è contrapposto Alexandr Stoianoglo (55% v. 45% circa), con vedute più vicine alla Federazione Russa. La Moldavia, Stato membro del Consiglio d'Europa, è anche tra i candidati alla *membership* dell'Unione europea.

²¹ [PACE Secretary General: 'Our task is to build a Europe that stays young at heart, where young voices aren't just heard, but empowered'](#)

Una promessa per il futuro di un'Europa unita della quale, è questo l'auspicio, il Consiglio d'Europa continuerà a costituire parte integrante e motore propulsore.

Novembre 2024



Brevi considerazioni sul summit del “G7” del 2024

Domenico Pauciulo

Ricercatore di Diritto internazionale (RTDB), Università degli Studi di Trieste

1. Premessa – Il 1° gennaio 2024 l'Italia ha assunto – per la settima volta – la presidenza del c.d. *Gruppo dei 7 (G7)*, ospitando il 50° *Vertice dei Leaders* a Borgo Egnazia, nel Comune di Fasano, dal 13 al 15 giugno 2024. L'incontro ha visto la partecipazione dei Capi di Stato e di Governo dei sette Paesi partecipanti (Canada, Francia, Germania, Giappone, Italia, Regno Unito e Stati Uniti d'America) e del Presidente del Consiglio europeo e della Presidente della Commissione europea in rappresentanza dell'Unione europea.

Come è prassi, sono intervenuti durante alcune sessioni di lavoro anche rappresentanti di altri Stati e organizzazioni su invito della Presidenza italiana¹: alcune sessioni hanno ospitato gli interventi anche del Sommo Pontefice, Papa Francesco, e del Presidente ucraino Volodymyr Zelenski.

2. Profili di diritto internazionale relativi al G7 – Tradizionalmente, i Vertici internazionali come il G7 vengono considerati uno strumento di concertazione informale che si svolge secondo una prassi regolarmente osservata, che permette di includere questi *summits* nel novero delle conferenze periodiche tra Stati. Infatti, l'assenza di una struttura dotata di organi permanenti, di un trattato istitutivo e di una “volontà” propria del Gruppo (e, in generale, anche di altri vertici come il G8, il G20 o il c.d. vertice “BRICS”) non permettono di poterli considerare vere e proprie organizzazioni internazionali né unioni istituzionali internazionali. Sono inoltre assenti requisiti formali per la *membership*, che sarebbe fondata su alcuni «capisaldi, ossia la necessità di reggersi su un'economia forte e di condividere i valori della democrazia, dello stato di diritto, della tutela dei diritti umani e della libertà economica»². Alcuni autori hanno quindi identificato nel G7 un esempio di “*soft organizations*”, dove gli Stati partecipanti si limitano principalmente ad assumere impegni di carattere politico, escludendo volontariamente obblighi internazionali di carattere pattizio³.

¹ Tali “inviti” occasionali rispondono alle ricorrenti critiche di scarsa rappresentatività e di composizione elitaria di tali Vertici, che in passato hanno determinato l'allargamento del G7 e la stessa nascita del più “inclusivo” G20 e che oggi determinano quello a favore di istituzioni internazionali, blocchi regionali e altri Paesi; v. R. VIRZO, *Vertici internazionali*, in *Enciclopedia del diritto, Annali*, V, 2012, pp. 1431-1442. Nel corso del Vertice del 2024 sono intervenuti i Capi di Stato e di Governo di Algeria, Brasile, Emirati Arabi Uniti, Giordania, India, Kenya, Mauritania, Tunisia, Turchia, nonché i più alti funzionari di Banca africana di sviluppo, Banca mondiale, Fondo monetario internazionale, Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE) e dell'Organizzazione delle Nazioni Unite.

² Così R. VIRZO, *Il G7 e il multilateralismo*, 2024, in questo *Osservatorio*.

³ G. MARTINO, P. PENNETTA, *Nozione di organizzazione internazionale*, in P. PENNETTA, S. CAFARO, A. DI STASI, I. INGRAVALLO, G. MARTINO, C. NOVI, *Diritto delle organizzazioni internazionali*, II ed., Milano, 2024, pp. 26-27.

Il G7 è quindi caratterizzato da flessibilità organizzativa, essendo nella pratica i suoi lavori “gestiti” e “organizzati” dallo Stato che occupa la Presidenza di turno, che dà impulso anche all’agenda dei lavori. Oltre al Vertice al più alto livello politico, il G7 prevede riunioni ministeriali e incontri preparatori. Nel corso del 2024, per esempio, si sono svolte a livello ministeriale il tradizionale incontro dei Ministeri degli esteri e i [meetings](#) dedicati a turismo, sviluppo, finanze, difesa, inclusione, tecnologia e digitale, commercio, salute e cultura. I temi discussi, quindi, variano di volta in volta, a seconda degli specifici interessi e delle situazioni occasionali.

Queste modalità operative caratterizzano anche gli atti che sono adottati al termine dei Vertici annuali: generalmente, si tratta di dichiarazioni finali che si sostanziano in raccomandazioni per gli appartenenti al Gruppo, il cui contenuto è essenzialmente negoziato dai rappresentanti dei leader (c.d. *sherpa*) durante gli incontri preparatori. Il documento principale è il *Leaders’ Communiqué*, il quale contiene posizioni comuni e le linee guida finalizzate ad armonizzare condotta e politiche dei Governi. Seguono poi le dichiarazioni adottate nell’ambito delle riunioni a livello ministeriale, con cui vengono normalmente sintetizzate posizioni comuni. Molto spesso questi atti sono accompagnati da documenti programmatici variamente denominati (*Action Plans, Principles, Policy Priorities, Framework* o anche *Conclusions*), che servono a esplicitare disposizioni ben più generali contenute in dichiarazioni e comunicati⁴. Chiaramente, secondo il diritto internazionale, nessuno di questi strumenti crea obblighi di natura convenzionale, rientrando a pieno titolo nella categoria degli atti di *soft law*⁵.

Pur trattandosi di strumenti non vincolanti, gli appartenenti al G7 sono però soliti monitorare l’effettiva realizzazione degli impegni (politici) assunti nelle loro dichiarazioni attraverso la prassi dei c.d. “seguiti”, oggetto di sezioni delle dichiarazioni finali (“follow up”) oppure di appositi documenti a carattere annuale, pluriennale o tematico (“progress reports”). Questa attività di controllo è condotta dall’*Accountability Working Group*, istituito sotto la Presidenza italiana del 2009, il quale, al fine di assicurare trasparenza e controllo da parte della società civile sull’operato del Gruppo, redige e pubblica un rapporto annuale su uno o più settori di intervento del G7, mentre un rapporto onnicomprensivo è pubblicato ogni tre anni. Nel corso del Vertice 2024, per esempio, è stato adottato il [G7 Apulia Progress Report 2024: Advancing Sustainable Development in Africa](#).

3. Il Vertice del 2024 – Nel corso delle riunioni che si sono svolte dal 13 al 15 giugno, i Capi di Stato e di Governo hanno riaffermato il proprio impegno a fronteggiare le sfide principali del panorama globale. Particolare attenzione è stata rivolta ai conflitti in corso, in modo particolare sul perdurare dell’aggressione della Federazione Russa all’Ucraina. Già il 24 febbraio scorso i *leaders* avevano adottato una [dichiarazione di](#)

⁴ Durante il vertice sono stati approvati i *G7 High-Level Principles on Anti-Corruption Capacity Building*, consultabili nel sito <https://www.g7italy.it/wp-content/uploads/2024-G7-HLPs-on-Anti-Corruption-Capacity-Building.pdf>, volti a delineare prassi e metodologie per l’assistenza tecnica in materia di contrasto alla corruzione.

⁵ In argomento, v. M.R. MAURO, *Diritto internazionale dell’economia. Teoria e prassi delle relazioni economiche internazionali*, Napoli, 2019, pp. 55-58; F.M. PALOMBINO, *Introduzione al diritto internazionale*, III ed., Roma, 2024, pp. 166-170.

[supporto](#) allo Stato ucraino, richiedendo alla Federazione Russa «to immediately cease its war of aggression and completely and unconditionally withdraw its military forces from the internationally recognized territory of Ukraine», riconfermando la propria volontà di inasprire le misure coercitive già adottate nei confronti del Governo russo, attraverso l'ampliamento dei pacchetti sanzionatori e l'intensificazione dei controlli sulle esportazioni, in cooperazione con Paesi terzi. Inoltre, i Ministri degli esteri avevano espresso il proprio supporto verso le indagini del Procuratore della Corte penale internazionale.

Il contenuto di questo documento è stato ulteriormente rafforzato da una successiva [dichiarazione](#) in occasione del millesimo giorno di guerra, approvata il 16 novembre scorso, e dal *Leaders' Communiqué*. Resta, quindi, immutato il supporto dei Paesi G7 alla legittima difesa dell'Ucraina a fronte della violazione, da parte della Federazione Russa, dell'art. 2, par. 4, della Carta delle Nazioni Unite. In tal senso, come già affermato nella [Joint Declaration](#) adottata a Vilnius l'anno precedente, i Paesi G7 si sono impegnati a concludere accordi bilaterali con lo Stato ucraino per la fornitura continuativa di apparecchiature militari, di assistenza tecnica e addestramento alle truppe ucraine, e per la condivisione di informazioni di *intelligence*.

È inoltre da ricordare come anche i Ministri degli esteri dei Paesi G7 abbiano preso più volte posizione sulla guerra in corso, anche sui rischi di espansione del conflitto determinati dalla presenza di contingenti militari nord-coreani in territorio russo in ausilio all'esercito russo e sulla minaccia insita in una più intensa cooperazione militare tra i due Paesi, la quale costituirebbe una violazione di diverse risoluzioni del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite⁶.

Nel [Leaders' Communiqué](#) il G7 ha espresso la volontà di continuare a supportare militarmente e finanziariamente lo Stato ucraino, iniziando a pensare anche alla fase di ricostruzione del Paese. È stato pertanto previsto un nuovo strumento denominato *Extraordinary Revenue Acceleration (ERA) Loans for Ukraine*, con cui si rendono disponibili prestiti per circa 45 miliardi di euro entro la fine del 2024. I fondi sono ricavati dall'immobilizzazione di beni sovrani russi detenuti dall'Unione europea e nelle giurisdizioni degli altri Stati del G7, in linea con il diritto interno di tali Stati e il diritto internazionale. Questo strumento è stato successivamente reso operativo dalla [dichiarazione](#) adottata dai Ministri delle finanze del G7 il 25 ottobre 2024, la quale prevede che i prestiti saranno gestiti dal Meccanismo di cooperazione per i prestiti all'Ucraina (*Ukraine Loan Cooperation Mechanism*), istituito dal regolamento UE 2024/2773⁷. In sostanza, il 95% dei proventi generati dai depositi centrali di titoli legati ad attività e riserve della Federazione Russa saranno trasferiti all'Unione e utilizzati per il Meccanismo di cooperazione, il quale erogherà – a fondo perduto – queste risorse sotto

⁶ Si veda lo *statement* dei Ministri degli esteri dei Paesi G7 del 25 novembre 2024, adottato nella riunione di Fiumicino-Anagni, consultabile nel sito <https://www.g7italy.it/wp-content/uploads/Foreign-Ministers-Meeting-Statement-Fiumicino-Anagni-25-26-November.pdf>, nonché la dichiarazione dei Ministri degli esteri dei Paesi G7 e di Australia, Repubblica di Corea, Nuova Zelanda e dell'Alto Rappresentante dell'Unione europea per gli affari esteri e la politica di sicurezza del 5 novembre 2024, consultabile nel sito <https://www.g7italy.it/wp-content/uploads/Statement-on-the-deployment-of-DPRK-troops-to-Russia.pdf>.

⁷ Regolamento (UE) 2024/2773 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 ottobre 2024 che istituisce il meccanismo di cooperazione per i prestiti all'Ucraina e fornisce assistenza macrofinanziaria eccezionale all'Ucraina.

forma di sostegno finanziario all'Ucraina, al fine di assisterla nel servizio e nel rimborso dei prestiti che verranno erogati dall'Unione stessa e da altri Paesi del G7.

Il *Communiqué* ha inoltre prestato particolare attenzione al tema delle “sanzioni” economiche nei confronti della Russia: il G7 ha infatti riaffermato la necessità di impedire l’aggiramento di queste politiche e di attuare misure anche nei confronti di soggetti – pubblici e privati – localizzati in Paesi terzi, come la Cina, che facilitano la fornitura di materiali e apparecchiature per l’industria della difesa russa. I Paesi del G7, quindi, si sono impegnati a «impose restrictive measures consistent with our legal system to prevent abuse and restrict access to our financial systems for targeted individuals and entities in third countries, including Chinese entities, that engage in this activity». Il riferimento sembra essere, quindi, alle c.d. “sanzioni secondarie”, la cui legittimità è molto discussa sia nel diritto internazionale generale sia in relazione a regimi specifici, come il diritto multilaterale del commercio internazionale⁸.

Altre sezioni del documento finale riguardano la situazione in Medio Oriente. Per il conflitto nella regione di Gaza, i Paesi del G7 hanno reiterato come la soluzione dei due Stati resti l’unica percorribile per assicurare una pace e una stabilità perdurante nell’area, rinnovando l’invito al cessate il fuoco come previsto dalla risoluzione 2735 (2024) del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite⁹. In questo senso, si notano nella dichiarazione diverse richieste al Governo israeliano, alcune concernenti l’assistenza umanitaria alle popolazioni civili di Gaza e Rafah, la quale dovrebbe essere assicurata in maniera piena, rapida e sicura come previsto dal diritto internazionale umanitario, altre riguardanti un deciso *stop* nelle politiche di espansione delle colonie israeliane nei cd. Territori palestinesi.

La dichiarazione dei *leaders* è stata poi completata dal [documento](#) adottato all’esito della riunione dei Ministri degli esteri del 25-26 novembre 2024, il quale si è interessato anche del nuovo fronte del conflitto, apertosi a seguito delle azioni militari nell’area della c.d. *Linea blu* che divide il nord di Israele dal sud del Libano, controllato da Hezbollah. La dichiarazione invita ad un immediato cessate il fuoco tra le parti e all’attuazione della [risoluzione](#) 1701 del 2006 del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite. Il documento esprime inoltre condanna per gli attacchi missilistici del governo iraniano ai danni di Israele e le azioni di destabilizzazione da parte di gruppi collegati al regime iraniano come gli Houti.

Il *Communiqué* del Vertice si occupa anche di altre questioni: la cooperazione con le nazioni africane, finalizzata all’attuazione dell’Africa Union Agenda 2063¹⁰; lo sviluppo sostenibile e la sicurezza alimentare; la transizione energetica; i fenomeni

⁸ In argomento, si veda T. RUYSS, C. RYNGAERT, *Secondary Sanctions: A Weapon out of Control? The International Legality of, and European Responses to, US Secondary Sanctions*, in *British Yearbook of International Law*, 2020, pp. 1-116.

⁹ S/RES/2735(2024), 10 giugno 2024. La risoluzione prevede un piano di pace in tre fasi: la prima imporrebbe il cessate il fuoco, il rilascio degli ostaggi detenuti da Hamas, uno scambio di prigionieri tra le parti e il ritorno della popolazione civile nelle proprie abitazioni; la seconda fase il pieno ritiro delle forze israeliane da Gaza; la terza un piano di ricostruzione.

¹⁰ Il documento, approvato nel 2013 dall’Unione africana, racchiude la strategia di sviluppo sostenibile del continente africano.

migratori; la *cyber*-sicurezza; questioni legate al commercio, alla finanza e all'economia. Queste sezioni, specificamente, riprendono gli esiti delle riunioni a livello ministeriale che si sono svolte nell'arco di tutto il 2024 ospitate da varie città italiane.

Un'ampia sezione del documento è dedicata al tema dello sviluppo tecnologico: la preoccupazione principale dei *leaders*, già affrontata nel corso del Vertice del 2023 sotto la presidenza giapponese, è la regolamentazione dell'uso dell'intelligenza artificiale (IA), oggetto del c.d. *G7 Hiroshima AI Process*, il quale enuncia dei [Principi](#) e un [Codice di condotta](#) per le società che sviluppano sistemi di IA¹¹. I Paesi del G7 si sono pertanto impegnati a incrementare consultazioni e forme di collaborazione tra le proprie autorità nazionali dedicate al mondo digitale per coordinare l'attuazione e l'evoluzione dell'impianto normativo e regolatorio dedicato a questo fenomeno, nonché a sviluppare sistemi di monitoraggio del settore privato. Inoltre, grazie all'attività congiunta della presidenza italiana, dell'UNESCO e dell'OCSE, la riunione ministeriale su tecnologia e digitalizzazione ha adottato il [G7 Toolkit for Artificial Intelligence in the Public Sector](#), una guida per lo sviluppo e l'uso di sistemi di intelligenza artificiale generativa nelle pubbliche amministrazioni dei Paesi partecipanti.

4. Osservazioni conclusive – Il Vertice (e le diverse riunioni a livello ministeriale) del 2024 hanno affrontato temi molto diversi, ma tutti ugualmente “urgenti”. Buona parte dei lavori è stata occupata dai conflitti in corso, anche in virtù del forte impegno degli Stati partecipanti al contrasto della guerra di aggressione della Federazione Russa. D'altra parte – a differenza del G20, il quale nasce principalmente quale foro per la cooperazione in materia economica – gli affari politici, la pace e la sicurezza sono sempre stati all'ordine del giorno delle riunioni del Gruppo, anche negli anni in cui la sua configurazione prevedeva la partecipazione della Federazione Russa (c.d. G8).

I documenti adottati, benché delineino linee guida, modalità di azione e programmi per far fronte a sfide molto attuali della cooperazione internazionale, sembrano però “timidi” su alcune questioni. In primo luogo, in relazione ai conflitti, non ci sono riferimenti a possibilità di mediazione, buoni uffici o alla necessità di instaurare trattative tra le parti per evitare l'*escalation* delle azioni militari e per giungere ad una pace duratura. Sono elencate infatti misure sanzionatorie, necessità e in alcuni casi anche “responsabilità” specifiche delle parti in conflitto; si ritrovano richiami ai principi e valori della Carta ONU e a risoluzioni del Consiglio di sicurezza, ma non vi sono soluzioni o proposte, che pure sembrerebbero necessarie e sicuramente autorevoli, provenendo da alcuni Stati *leader* della politica internazionale. In secondo luogo, nelle sezioni dedicate alla cooperazione in materia economica, sociale e ambientale, il G7 si limita a riaffermare obiettivi programmatici e iniziative varie, senza realmente dimostrare di tenere in considerazione l'urgenza di alcune situazioni, come quella legata al clima. Di certo, il tenore delle dichiarazioni, oltre a discendere dalle caratteristiche di foro “politico” e di indirizzo del Vertice G7, può anche essere dovuto alla situazione politica degli ultimi mesi, dove alle elezioni per il rinnovo dell'amministrazione statunitense e delle istituzioni

¹¹ In argomento si rimanda a S. RUTIGLIANO, [Le principali questioni inerenti alla digitalizzazione, scienza e tecnologia al vaglio del G7](#), in questo *Osservatorio*, 2024.

europee si sono intrecciate crisi di governo più o meno profonde in Germania, Francia e Regno Unito.

Va però dato merito alla Presidenza italiana del G7 di aver tentato di rilanciare il multilateralismo, anche attraverso l'estensione di inviti a partecipare al Vertice a Paesi del c.d. *Global South* come Argentina, Kenya e Tunisia e, soprattutto, verso due membri del gruppo BRICS come Brasile e India, circostanza che forse potrebbe favorire il dialogo con aree del mondo che sembrano sempre più lontane dalle democrazie occidentali.

In conclusione, il G7 sembra ancora una volta aver prodotto limitati risultati concreti. Fa eccezione l'accordo per i prestiti all'Ucraina provenienti da *assets* russi congelati, il quale verrà gestito dall'Unione europea per conto degli Stati G7 e che permette un sostegno continuativo – fino a 45 anni – ad un Paese martoriato da un conflitto che non accenna a chiudersi.

Dicembre 2024



EU Enlargement to the Western Balkans in 2024 – glimmers of hope for the region’s integration

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

Senior research fellow – Institute of Social Sciences Belgrade; Affiliated research fellow – Center for Constitutional Studies and Democratic Development (CCSDD) at Johns Hopkins University’s School of Advanced International Studies (SAIS) Bologna; Visiting fellow – European University Institute (EUI)

The year 2024 marks two decades of the historic “Big Enlargement” of the EU to Central and Eastern European countries. It was a year in which Western Balkan candidates entered the third decade of their EU accession process as prospects were offered in 2003. Yet, the EU integration process has since been long, and hampered by numerous factors, most notably enlargement fatigue and bilateral conditionality¹. As recently noted by Betchev: «Not that long ago, enlargement was a second-order priority for the EU: never off the radar but never really a top agenda item either»². 2024 is the year when the first and only of the Western Balkan countries that have joined the EU back in 2013 – Croatia – also became a member of the Eurozone and Schengen zone, symbolically completing the integration process.

The integration story continues for the rest of the region, with a bit less uncertainty than previously. As already discussed in the previous OSORIN analysis³ Russia’s invasion of Ukraine has returned the European Union’s attention to its enlargement policy, reigniting discussions on EU integration for Western Balkan candidates⁴. Emerson underlines: «The EU’s enlargement process is at a cross-roads. There have been some positive steps recently, but these are not in themselves credibly answering the question whether the process is really on track for a new round of accessions, even over a long-term horizon; or whether the long and complex procedures are masking a political reality that the process is subject to fundamental blockage factors in the hands of various member states»⁵.

The year 2024 further was marked with some positive developments for some of the WB candidates. Following the Council’s decision that Montenegro had fulfilled the interim benchmarks for the rule of law chapters, the intergovernmental conference on 26

¹ Miloš Milenković, *Using ethnology-based intangible heritage safeguarding as an alternative to culturalized EU conditionality in the Western Balkans*, in Laura Montanari, Alessia-Ottavia Cozzi, Marko Milenković, Irena Ristić (eds.), *We, the people of the United Europe - Reflections on the European state of mind (Atti del Convegno internazionale Udine 28/29 giugno 2022)*, Napoli, 2022, 225-234.

² Dimitar Betchev, *Can EU Enlargement Work?*, Carnegie Endowment for International Peace, 20 June 2024: <https://carnegieendowment.org/research/2024/06/can-eu-enlargement-work?lang=en>.

³ Marko Milenković, *EU enlargement to the Western Balkans in 2022 – some progress in sight?*, 2023: https://www.osorin.it/uploads/model_4/files/129_item_2.pdf?v=1675070984.

⁴ Jelena Džankić, Simonida Kacarska, Soeren Keil (eds.), *A Year Later: War in Ukraine and Western Balkan (Geo)Politics*, European University Institute, 2023, 155-164.

⁵ Michael Emerson, *EU Enlargement Issues for the Next Commission*, SCEEUS GUEST COMMENTARY NO. 3, 2024: <https://sceeus.sc/en/publications/eu-enlargement-issues-for-the-next-commission/>.

June outlined the closing benchmarks for these chapters. This development was also coupled with the provisional closure of several negotiating chapters. Screening sessions with both Albania and North Macedonia were finalized by the end of 2023. On 15 October 2024, the fundamentals cluster (no. 1) was opened for Albania, finally breaking a deadlock of its accession talks. In March 2024, the European Council decided to initiate accession negotiations with Bosnia and Herzegovina. The Commission was tasked with preparing the negotiating framework, to be adopted by the Council once Bosnia and Herzegovina fulfils all the steps outlined in the Commission's 2022 recommendations. Other candidates did not make progress in 2024 for a number of reasons, and mostly remain at the same position they were back in 2020 when the new negotiation methodology was introduced⁶.

As every year, the Commission came up with the regular Enlargement Strategy⁷ and individual countries' progress reports assessing their advancement in various areas of reforms and alignment with the *acquis* and EU policies. It is much more complex than previous similar documents as it now includes 10 candidates and potential candidates – Turkey, 6 from the Western Balkans – Montenegro, Serbia, North Macedonia, Albania, Bosnia and Herzegovina, Kosovo* – as well as Ukraine, Moldova and Georgia.

At the moment, Montenegrin government is hoping for the completion of the accession negotiations by 2026⁸, which would under usual dynamics seen with previous entrants lead to membership in 2028. As argued by Dabrowski: «Looking at the advancement of the negotiation process, it makes sense to set an indicative, not very distant date for Montenegro's accession to the EU in order to mobilise all parties involved as was done in the case of the 2004 Eastern Enlargement»⁹.

The same could be claimed for other countries, namely Serbia who is the second in line in terms of advancement of accession talks. Serbia has made no progress during the year, with no new clusters and chapters opened in 2024 but some reform progress recognised by the national progress report. As underlined by the Commission: «The authorities continued to declare EU membership as their strategic goal. The path towards opening further clusters with Serbia will depend in particular on the progress and pace of rule of law reforms and the normalisation of relations with Kosovo»¹⁰.

As observed by the Commission, Albania and North Macedonia have consistently reaffirmed their political commitment to EU integration, emphasizing reform progress as the foundation for advancing accession negotiations. Following the first intergovernmental conferences with both countries in July 2022, screening meetings for all six negotiation clusters were successfully concluded by December 2023. Based on the

⁶ For the overview of 2020 developments please refer to: Marko Milenković, *EU Enlargement Strategy 2020 – Paving the Way for Differentiated Integration?*, 2020: https://www.osorin.it/uploads/model_4/files/54_item_2.pdf?v=1608022440.

⁷ European Commission, 2024 Communication on EU Enlargement Policy, COM (2021) 644 final, 19 October 2021.

⁸ *Ibid.*, 21.

⁹ Marek Dabrowski, *The European Union's Geopolitical Ambitions: Enlargement, Neighbourhood and Necessary Institutional Changes*, in *Intereconomics*, 2024, 327-331.

¹⁰ European Commission, 2024 Communication on EU Enlargement Policy, cit., 5.

Commission's screening reports, the Council communicated the benchmarks for opening negotiations on Cluster 1 (Fundamentals) to both countries in autumn 2023. By the end of 2023, Albania submitted its roadmaps on public administration reform and the rule of law, which enabled the opening of the Fundamentals cluster during the second inter-governmental conference in October 2024. Additionally, Albania submitted its roadmap on the functioning of democratic institutions in September 2024. As it was outlined by the Commission: «The Albanian government signalled their objective to close accession negotiations by the end of 2027 and the Commission is ready to support this ambitious objective»¹¹.

In December 2023, North Macedonia adopted roadmaps on public administration reform and the rule of law, but the action plan on the protection of minorities is still pending. Meanwhile, the Commission presented further screening reports for both countries to the Council: in May 2024 for Cluster 2 (Internal Market) and in October 2024 for Cluster 6 (External Relations) and Cluster 3 (Competitiveness and Inclusive Growth)¹². Yet, even though it was the first to get an EU candidate status North Macedonia's accession progress remains deadlocked.

In December 2023, the European Council, following the Commission's recommendation, decided to open accession negotiations with Bosnia and Herzegovina once the country meets the necessary membership criteria. According to the March 2024 Commission report, Bosnia and Herzegovina had made progress in adopting EU-related reforms. Following the Commission's recommendation, the European Council decided on 22 March 2024 to open EU accession negotiations¹³, however, as previous experiences of Albania and North Macedonia attest, the period till the opening of the first cluster of negotiations can be prolonged. Finally, 2024 was a year that marked the introduction of visa-free travel for Kosovo* passport holders, fourteen years after it was granted to other EU candidates.

An important 2024 development is Union's mid-term strategy for the region is "Growth Plan for the Western Balkans"¹⁴. It was conceived by the Commission in 2023 and adopted in 2024. A key component of this plan is the 6 billion EUR Reform and Growth Facility, comprising 1.5 billion of extra funding to the candidates on top of the existing pre-accession aid schemes and further up to 4.5 billion in favorable loans. The Growth Plan is designed to complement the Economic and Investment Plan for the region¹⁵, with the idea of supporting economic convergence with the EU and accelerating reforms crucial to the fundamentals of the accession process. As envisaged, it aims to gradually integrate the region into specific areas of the EU single market, contingent on progress in regional economic integration, alignment with relevant EU acquis, and the establishment of adequate administrative capacities and procedures¹⁶. As outlined by the

¹¹ *Ibid.*, 22.

¹² See further: *ibid.*, 5.

¹³ See further: *ibid.*, 5-6.

¹⁴ Regulation (EU) 2024/1449 of the European Parliament and of the Council of 14 May 2024 on establishing the Reform and Growth Facility for the Western Balkans, 24 May 2024.

¹⁵ See further: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_1811.

¹⁶ European Commission, 2024 Communication on EU Enlargement Policy, cit., 2.

Commission: «The implementation of the Growth Plan and the Facility is underway and has led to a significant political mobilisation in the region, recognising the substantive benefits the Growth Plan will bring. Five of the six beneficiaries have submitted their reform agendas to date, and they were approved by the Commission in October 2024. The corresponding prefinancing transfers are foreseen upon entry into force of the Facility and the loan agreements with each of the beneficiaries and fulfillment of the prefinancing conditions»¹⁷. The only country that was not able to prepare a Reform Agenda and submit it for approval by the European institutions was Bosnia and Herzegovina, reflecting the complex internal disagreements among ruling ethnic elites.

This new mid-term strategy for the region was clearly devised in the absence of immediate membership options. An important aspect of this evolving approach is the preparation of candidate countries for potential participation in the EU internal market, even without full EU membership. However, as noted by Mihajlovic and Macek: «There is no attempt to apply the logic of gradual accession in areas other than the single market and access to EU funds»¹⁸. This new perspective must, however, address the declining democratic and rule of law (RoL) standards in the Western Balkans. Current research highlights the high risk of ruling elites diverting EU funds without facing scrutiny or complying with EU core principles¹⁹. As recently noted by Betchev: «State capture and corruption are the most visible issues. Incumbent elites have been reluctant to hand over power to independent judiciaries and regulators, which could upset the elites' access to power and resources, undercut their clientele, benefit their political competitors, and even result in jail sentences. The rule-of-law reforms are a potential disruption for these elites, who have a strong incentive to implement them selectively. That is true both of countries that are enthusiastic about membership and of those that lag behind»²⁰.

This new mechanism represents a novel approach in EU pre-accession conditionality policy and will serve as an important testing ground for similar legal and policy models with other candidate countries in the future. However, as underlined by the Commission: «The enlargement momentum has been coupled with a reinvigorated engagement with the relevant partners, particularly through their progressive integration into the EU single market. This integration is a facilitator (and not an alternative) to accession, by bringing even before accession the tangible socio-economic benefits of EU membership to the enlargement countries that are ready in specific areas»²¹. The Commission further underlined: «The region is fulfilling its ambition to create a Common Regional Market (CRM) that aims to ensure freedom of movement for people, services,

¹⁷ *Ibid.*, 2.

¹⁸ Milena Mihajlović, Lukáš Macek, *New Growth Plan for the Western Balkans, Brief*, Jacques Delors Institute, March 2024: <https://institutdelors.eu/en/publications/new-growth-plan-for-the-western-balkans/>.

¹⁹ See further: Kalypso Nicolaidis, Nicolai von Ondarza, Sophia Russack, *The Radicality of Sunlight - Five Pathways to a More Democratic Europe*, CEPS, SWP, 2023: <https://www.ceps.eu/ceps-publications/the-radicality-of-sunlight/>.

²⁰ Dimitar Betchev, *Can EU Enlargement Work?*, Carnegie Endowment for International Peace, 20 June 2024: <https://carnegieendowment.org/research/2024/06/can-eu-enlargement-work?lang=en>

²¹ European Commission, 2024 Communication on EU Enlargement Policy, cit., 1.

goods and capital. This will facilitate employment and trade and ease customs procedures between the partners»²².

2024 was a dynamic year for the EU enlargement process at large, and some glimmers of hope for the Western Balkans are present, mainly due to the steady progress of Montenegro towards membership and unblocking of the Albanian path to the EU integration. The Russian aggression against Ukraine brought a completely new (geo)political context in which enlargement is taking place, as three new candidates – Ukraine, Moldova and Georgia – are now also the part of the process. The war has thus redirected the focus once again to the enlargement for the Western Balkan and need to address the pressing issue of integration of the region²³. This however needs to be done having in mind that the EU used enlargement as a stabilization and security-building mechanism without guaranteeing membership as the end state²⁴.²⁴ Having in mind these different considerations, it is essential that concrete measures are offered to the Western Balkans and legal steps are taken to keep the region safe, stable and adherent to European values. In the absence of membership prospects in the near future, differentiated integration (DI) – widely used by the Union internally and externally – as increasingly demonstrating to be the suitable framework for the Europeanisation of the Western Balkans²⁵.

There is a growing consensus among EU members and institutions that new integration options should be developed for the region, and it seems that current enlargement policy initiatives offer a new mid-term vision (till 2030, the year mentioned as a possible date for new EU entries)²⁶ for preparing the region for potential membership and phasing in Western Balkan candidates into EU policies. This includes increased participation in EU programmes and initiatives, as well as access to enhanced funding from the Union. An important aspect of this evolving approach is the preparation of candidate countries for potential participation in the EU internal market, even without full EU membership.

²² *Ibid.*, 16.

²³ Marko Milenković, *Ukraine war: a push towards differentiated integration for the Western Balkans?* In Jelena Džankić, Simonida Kacarska, Soeren Keil (eds.), *A Year Later*, cit., 155-164.

²⁴ Veronica Anghel, Jelena Džankić, *Wartime EU: consequences of the Russia – Ukraine war on the enlargement process*, in *Journal of European Integration*, 2023, 487-501.

²⁵ Marko Milenković, *Trajectories of differentiated integration for the Western Balkans*, in Benjamin Leruth, Stephan Gänzle, Jarle Trondal (eds.), *Routledge Handbook of Differentiated Integration in the European Union*. London, 2022, 551-564; Marko Milenković, *The Western Balkans and European Union enlargement – exploring possibilities of differentiated integration*, in Diane Fromage (ed.), *Re-defining Membership: Differentiation in and outside the European Union*, Oxford, 2024, 273-290.

²⁶ Speech by President Charles Michel at the Bled Strategic Forum. European Council - Council of the European Union Michel, 28 August 2023: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2023/08/28/speech-by-president-charles-michel-at-the-bled-strategic-forum/>.

This policy shift is progressively framed as differentiation by the institutions²⁷ and in other prominent fora²⁸. However, there are also cautious views: «Despite this renewed attention, the initial momentum of EU enlargement is wearing off. While enlargement remains a worthwhile goal, the stakeholders involved will have to moderate their expectations. The EU will not expand rapidly in the coming years, although it may develop flexible forms of integration with membership hopefuls»²⁹.

We can conclude that 2024 was a vibrant year for the EU Enlargement, with glimmers of hope for the future of EU integration in the Balkans.

Dicembre 2024

²⁷ European Commission, Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council on pre-enlargement reforms and policy reviews, COM(2024) 146 final, 20 March 2024, 20.

²⁸ Franco-German Working Group on EU Institutional Reform, *Sailing on High Seas: Reforming and Enlarging the EU for the 21st Century. Report*, 19 September 2023, 36. <https://institutdelors.eu/en/publications/sailing-on-high-seas-reforming-and-enlarging-the-eu-for-the-21st-century/>.

²⁹ Dimitar Betchev, *Can EU Enlargement Work?*, Carnegie Endowment for International Peace, 20 June 2024. <https://carnegieendowment.org/research/2024/06/can-eu-enlargement-work?lang=en>.



Il *Global Digital Compact*: obiettivi e prospettive della cooperazione internazionale nel settore digitale

Enzo Campagna

Dottorando in Diritto Pubblico, Comparato e Internazionale, Curriculum Ordine Internazionale e Diritti Umani, Sapienza Università di Roma

1. Genesi del *Global Digital Compact* – Il 22 settembre 2024, a conclusione del *Summit for the Future*, l'Assemblea generale delle Nazioni Unite ha adottato per *consensus* il Patto per il futuro, che include, oltre alla Dichiarazione sulle generazioni future (annesso II), il *Global Digital Compact (GDC)*¹, documento giuridicamente non vincolante che si prefigge di definire principi, azioni e obiettivi relativi alla cooperazione internazionale in materia digitale.

La volontà di apportare dei miglioramenti al settore fu manifestata nel settembre 2020, in occasione dell'adozione, da parte dell'Assemblea Generale, della *Declaration on the Commemoration of the 75th anniversary of the United Nations*². Gli Stati posero all'attenzione del Segretario generale la necessità di migliorare il sistema di cooperazione digitale, con l'obiettivo di usufruire del pieno potenziale delle tecnologie emergenti, auspicando, attraverso il loro utilizzo, un'accelerazione nella realizzazione degli obiettivi dell'Agenda 2030.

In risposta all'impulso degli Stati, ad un anno di distanza, il Segretario generale Antonio Guterres ha reso noto il rapporto *Our Common Agenda*, attraverso cui propose l'avvio di un dialogo costruttivo tra le Nazioni Unite, i Governi, il settore privato e la società civile, al fine di adottare, durante il *Summit for the Future*, il *Global Digital Compact*. Il presente documento, secondo Guterres, avrebbe dovuto definire dei principi condivisi per la nascita di un futuro digitale aperto, libero e sicuro per tutti. Il *GDC*, inoltre, avrebbe dovuto incentivare gli Stati a garantire un pieno accesso alla connessione a livello globale, fornire maggiori informazioni alle persone circa l'utilizzo dei loro dati personali su Internet, nonché riconoscere una migliore applicazione dei diritti umani nel contesto digitale. Al fine di rendere la rete un posto più sicuro, il documento avrebbe dovuto introdurre dei criteri di *accountability*, per prevenire e reprimere atti discriminatori e contenuti ingannevoli *online*. Il testo finale, infine, secondo il Segretario generale, avrebbe potuto favorire una regolamentazione della *governance* sull'intelligenza artificiale in linea con i valori globali condivisi³.

Seguendo le varie tappe definite nella *road-map* e sulla base delle linee guida contenute nel *policy brief*⁴ del Segretario generale, dopo quasi 2 anni di consultazioni, il

¹ United Nations General Assembly, *Pact for the Future, Annex I, Global Digital Compact*, A/RES/79/1, 22 settembre 2024.

² United Nations General Assembly, *Declaration on the commemoration of the seventy-fifth anniversary of the United Nations*, A/RES/75/1, 28 settembre 2020.

³ Secretary General of the United Nations, *Our Common Agenda – Report of the Secretary-General*, settembre 2021, p. 63.

⁴ United Nations Secretary General, *Our Common Agenda Policy Brief 5, A Global Digital Compact – an Open, Free and Secure Digital Future for All*, maggio 2023.

GDC è stato adottato dall'Assemblea generale, confermando il crescente orientamento degli Stati verso una regolamentazione internazionale del settore digitale. L'interessamento significativo alla materia in questione trova un netto riscontro nell'istituzione, in seno alle Nazioni Unite, di numerosi Panel di esperti, Gruppi di lavoro, organi sussidiari con funzione consultiva, nonché nell'organizzazione periodica di Summit, concernenti aree legate alla transizione digitale.

Un'adeguata disciplina internazionale della cooperazione digitale potrebbe promuovere lo sviluppo della materia in oggetto, ostacolando la creazione di qualsiasi rapporto di subalternità tra gli Stati e favorendo una proliferazione equa, giusta e universale del settore. È necessario che le forme di cooperazione esistenti e future in materia digitale siano conformi all'art. 55 della Carta ONU, al fine di promuovere le condizioni di progresso e sviluppo economico e sociale, nonché il rispetto e l'osservanza dei diritti umani fondamentali in tutti gli Stati, durante il processo di digitalizzazione globale. La tutela dei diritti e delle libertà fondamentali dell'uomo rischia di essere seriamente compromessa dalle minacce provenienti dalle nuove tecnologie, tra cui i sistemi di intelligenza artificiale. Di conseguenza, l'adozione di nuovi strumenti internazionali, come la Convenzione quadro del Consiglio d'Europa sull'intelligenza artificiale, i diritti umani, la democrazia e lo Stato di diritto⁵, denota un crescente interesse degli Stati a disciplinare internazionalmente la materia in questione.

2. Il contenuto del *Global Digital Compact*: premessa e principi – La premessa del *GDC* si basa sull'apporto determinante ed in costante mutamento delle nuove tecnologie nel processo di trasformazione globale. Queste non solo possono potenzialmente generare dei benefici alla società e al pianeta, ma possono comportare anche dei seri rischi. Per tale ragione, si sostiene che sarà possibile ottenere dei risultati adeguati solo attraverso un rafforzamento della cooperazione internazionale nel settore digitale.

Si assicura che le forme di cooperazione digitale saranno conformi al diritto internazionale, ai principi della Carta delle Nazioni Unite e al diritto internazionale dei diritti umani, all'Agenda 2030 per lo Sviluppo sostenibile, così come alle conclusioni del *World Summit on the Information Society*⁶.

Gli Stati identificano ulteriori principi tramite cui verrà implementata la cooperazione digitale. In particolare, si riconosce che, nell'uso delle nuove tecnologie, debbano essere garantiti il pieno rispetto dei diritti civili, politici, economici, sociali, culturali e delle libertà fondamentali, l'eguaglianza di genere e l'*empowerment* femminile. È necessario favorire l'accessibilità universale delle nuove tecnologie e assicurare un'equa distribuzione dei benefici derivanti dalla cooperazione digitale, tramite cui possano

⁵ La Convenzione quadro è stata aperta alla firma degli Stati il 5 settembre 2024 e intende «address specific challenges which arise throughout the lifecycle of artificial intelligence systems and encourage the consideration of the wider risks and impacts related to these technologies including, but not limited to, human health and the environment, and socio-economic aspects, such as employment and labour». Per maggiori dettagli v. [CETS No 225](#).

⁶ Istituito dall'Assemblea generale con risoluzione 56/183, il WSIS si pone l'obiettivo di «achieve a common vision, desire and commitment to build a people-centric, inclusive and development-oriented Information Society where everyone can create, access, utilize and share information».

emergere nuove opportunità, funzionali alla sostenibilità ambientale. Si ambisce ad assicurare un uso responsabile dei nuovi strumenti e a favorire lo sviluppo di un approccio antropocentrico nel ciclo di vita delle tecnologie digitali.

Secondo il documento, la creatività e la competitività possono condurre ad un aumento dell'innovazione digitale per il settore privato, così come il rafforzamento delle *partnerships* tra i soggetti coinvolti può favorire la mobilitazione di risorse finanziarie, il sostegno al *capacity building* e il trasferimento di tecnologie.

Infine, la cooperazione digitale dovrà tenere conto della velocità di evoluzione delle nuove tecnologie e adottare un approccio di prospettiva, anticipando, monitorando e adattandosi rapidamente ai cambiamenti e rispondendo a nuove sfide e rischi emergenti.

3. Segue: obiettivi e azioni – Nel *GDC* vengono individuati cinque obiettivi⁷, raggiungibili attraverso l'assunzione di impegni e l'adozione di azioni da parte della comunità internazionale, nell'ambito della cooperazione digitale. Per la maggioranza degli obiettivi, gli Stati dichiarano di voler intervenire attraverso azioni significative entro il 2030, sebbene, in alcune materie rilevanti, tra cui la tutela dei diritti umani e la *governance* sull'intelligenza artificiale, abbiano deciso di non fissare alcun limite temporale. Gli obiettivi, a loro volta, sono suddivisi in sotto-tematiche, sulla base delle quali si sviluppa la cooperazione internazionale.

Il primo obiettivo consiste nel colmare il divario digitale e accelerare il progresso attraverso i *Sustainable Development Goals (SDGs)*, tramite un incremento della cooperazione in materia di connettività, alfabetizzazione digitale e una migliore disciplina dei beni e delle infrastrutture pubbliche digitali. Ai fini del conseguimento della connettività universale, gli Stati si impegnano, entro il 2030, a sviluppare meccanismi di finanziamento e incentivi per consentire a 2,6 miliardi di persone di connettersi e per garantire la stabilità e l'accessibilità della connettività globale. Gli Stati si prefiggono di facilitare la connessione alla rete di scuole e ospedali, nonché di prestare attenzione alla parità di genere e ai bisogni delle persone vulnerabili nella realizzazione della connettività globale.

Inoltre, si punta ad un incremento dell'alfabetizzazione digitale, delle abilità e delle *skills digitali*. Entro il 2030, gli Stati mirano a stabilire e supportare lo sviluppo di strategie nazionali, così come ad incrementare la disponibilità e l'accessibilità a piattaforme, servizi e *software* di alfabetizzazione digitale, nonché a favorire l'inclusione, supportando le categorie più vulnerabili. Per quanto concerne le *digital skills*, si ambisce a rafforzare lo sviluppo delle competenze digitali di istituzioni, funzionari pubblici e lavoratori. Gli Stati, considerato il ruolo chiave che i beni pubblici digitali e le infrastrutture pubbliche digitali svolgono per la trasformazione e l'innovazione in tale settore, promettono, entro il 2030, di aumentare gli investimenti e i fondi per il potenziamento di beni e infrastrutture, specialmente nei Paesi in via di sviluppo, e di incoraggiare la formazione di *partnerships*.

⁷ United Nations General Assembly, *Pact for the Future, Annex I, Global Digital Compact*, cit., p. 37.

Il secondo obiettivo del *GDC* prevede di aumentare l'inclusione e i benefici derivanti dall'economia digitale. Entro il 2030, gli Stati mirano a promuovere la creazione di un ambiente digitale aperto, equo, inclusivo e non discriminatorio, favorendo l'accesso delle piccole e medie imprese all'economia digitale. Si auspica, inoltre, lo sviluppo e il successivo rafforzamento di una cooperazione internazionale multilivello, attraverso la condivisione di conoscenze e tecnologie e la fornitura di assistenza tecnica. Gli Stati ambiscono alla promozione dell'innovazione e dell'imprenditorialità, rafforzando la presenza di donne, giovani e altri imprenditori sottorappresentati e incrementando il numero di *start-ups* e piccole e medie imprese, specialmente nei Paesi in via di sviluppo.

Come terzo obiettivo, gli Stati si prefiggono di assicurare uno spazio digitale inclusivo, aperto, sicuro e protetto che rispetti, protegga e promuova i diritti umani. In primo luogo, si impegnano a garantire l'osservanza del diritto internazionale dei diritti umani durante il ciclo di vita delle tecnologie digitali, con l'obiettivo di tutelare gli individui da eventuali violazioni, abusi o forme di discriminazione, attraverso l'adozione di misure che possano prevenire o reprimere tali comportamenti. Gli Stati promettono di assicurare che le legislazioni nazionali in materia di tecnologie digitali siano conformi agli obblighi di diritto internazionale, inclusa la materia dei diritti umani. È rivolta particolare attenzione al rafforzamento della protezione dei diritti del fanciullo in un contesto digitale e del diritto all'informazione. Le aziende e gli sviluppatori delle presenti tecnologie sono invitati a rispettare i diritti umani *online*⁸, così come le piattaforme *social* sono esortate ad adottare misure adeguate, per prevenire e reprimere eventuali abusi e garantire l'accesso ad un rimedio effettivo.

In materia di *Internet governance*, gli Stati sostengono lo sviluppo di un Internet aperto, globale, interoperabile e affidabile, supportano i lavori dell'*Internet Governance Forum*⁹ e promuovono la cooperazione internazionale, al fine di evitare rischi di frammentazione della rete. Per quanto concerne il tema della sicurezza digitale, emerge l'interesse degli Stati, entro il 2030, per la creazione di uno spazio online protetto e sicuro, che possa tutelare la salute mentale e il benessere degli utenti. In particolar modo, viene data priorità allo sviluppo e all'implementazione di politiche nazionali sulla sicurezza dei minori *online*, nel pieno rispetto del diritto internazionale dei diritti umani.

È da evidenziare la necessità di stabilire una regolare collaborazione tra le istituzioni nazionali, al fine di assicurare la protezione della *privacy*, la libertà d'espressione e l'accesso all'informazione. Gli Stati si impegnano a garantire che le disposizioni nazionali in materia di sorveglianza e crittografia siano conformi al diritto internazionale. Le imprese, le piattaforme digitali e gli sviluppatori vengono, invece, invitati a fornire adeguati strumenti di formazione e di tutela della sicurezza agli utenti, specialmente ai più giovani, e ad istituire meccanismi di segnalazione sicuri e accessibili, volti alla comunicazione di abusi subiti *online*.

⁸ Il *Global Digital Compact* chiede al settore privato che si conformi allo *United Nations Guiding Principles on Business and Human Rights*. Per maggiori dettagli sul testo v. [A/HRC/17/31, annex](#).

⁹ Per maggiori dettagli sul mandato dell'*Internet Governance Forum* v. *WSIS, Tunis Agenda for the Information Society*, 18 novembre 2005, par. 72 ss.

Le nuove tecnologie possono facilitare la manipolazione delle informazioni, producendo danni alla società e un impatto negativo sul godimento di diritti e libertà fondamentali. Gli Stati promettono di rafforzare la cooperazione internazionale, al fine di contrastare la disinformazione e l'*hate speech online* e si impegnano, entro il 2030, ad implementare programmi di alfabetizzazione, rivolti agli utenti, concernenti i media e la cultura dell'informazione.

Gli Stati si prodigano nella promozione e facilitazione all'accesso ad informazioni indipendenti, affidabili, multilingue e verificate. Le aziende del settore e le piattaforme *social* vengono invitate ad assicurare una maggiore trasparenza e *accountability* dei loro sistemi, nonché a continuare a sviluppare soluzioni per prevenire potenziali minacce, derivanti da contenuti generati dall'intelligenza artificiale.

Attraverso il perseguimento del quarto obiettivo del *GDC*, gli Stati ambiscono alla promozione di approcci responsabili, equi ed in linea con l'interoperabilità¹⁰ alla *governance* dei dati. La definizione di una *data governance* in linea con tali principi è da considerarsi necessaria, alla luce dell'incremento della condivisione e del trattamento dei dati personali in rete che, a causa dei nuovi sistemi di IA, potrebbe aumentare il rischio che venga meno la protezione di tali informazioni. Per tale ragione, gli Stati, attraverso la cooperazione, si impegnano sia nello sviluppo di normative quadro conformi alle linee guida internazionali e regionali esistenti in materia di protezione della *privacy*, che nel rafforzamento del supporto ai Paesi in via di sviluppo per l'adozione di normative nazionali in materia.

È fondamentale, inoltre, che gli utenti prendano consapevolezza della loro facoltà circa l'attribuzione del consenso all'uso e al trasferimento dei loro dati personali, la cui sicurezza deve essere garantita in conformità al diritto internazionale.

Gli Stati si impegnano ad adottare *data standards* comuni, concepiti per prevenire e affrontare discriminazioni e violazioni dei diritti umani e a sviluppare definizioni comuni e *standards* sull'uso e riutilizzo di dati per pubblica utilità.

Il mancato o inadeguato investimento di risorse in *data systems* pubblici potrebbe ostacolare il raggiungimento dei *SDGs*. Conseguentemente, gli Stati si adoperano, entro il 2030, per incrementare i finanziamenti, nonché la raccolta e la diffusione di dati funzionali ad accelerare il perseguimento degli obiettivi dell'Agenda 2030¹¹. Secondo il documento, occorre, inoltre, implementare *data systems* accessibili per il supporto alle procedure di *early warning*, di azione rapida e di risposta alle crisi, in caso di disastri.

Per quanto concerne il flusso transfrontaliero di dati, in ragione del loro ruolo trainante per l'economia digitale, gli Stati si impegnano a stimolare ulteriori consultazioni tra i vari *stakeholders*, al fine di facilitare tale pratica. Essi, infine, promuovono e sostengono l'interoperabilità tra le normative quadro nazionali, regionali e internazionali in

¹⁰ Secondo l'*European Data Protector Supervisor*, per interoperabilità si intende «the functionality of information systems to exchange data and to enable sharing of information».

¹¹ In proposito, al punto 45 del *Global Digital Compact*, si sottolinea: «We will aim for a 50 per cent increase in the data available to monitor the Sustainable Development Goals, disaggregated by income, sex, age, race, ethnicity, migration status, disability and geographical location and other characteristics relevant in national contexts».

materia di dati. Si chiede, inoltre, alla Commissione sulla scienza e la tecnologia per lo sviluppo¹² di stabilire un *Working Group* dedicato alla *governance* dei dati, il quale dovrà emettere un report sui propri progressi all'Assemblea generale non oltre la sua 81a sessione.

Il quinto e ultimo obiettivo del *GDC* verte sul potenziamento della *governance* internazionale dell'intelligenza artificiale a beneficio dell'umanità. È riconosciuta l'importanza di seguire un approccio bilanciato, inclusivo e *risk-based* per la *governance* dell'IA, raggiungibile tramite un'equa partecipazione di tutti gli Stati e degli *stakeholders*. Secondo il documento, è necessario che, sulla base degli sforzi delle parti di assicurare sistemi di IA sicuri e affidabili, si valutino e si affrontino l'impatto, le opportunità e i rischi che i presenti sistemi riflettono sullo sviluppo sostenibile, il benessere e i diritti degli individui. Per questa ragione, la cooperazione internazionale può facilitare il coordinamento e la compatibilità dei quadri normativi emergenti in materia di *governance* dell'IA. Gli Stati promettono di adottare approcci equi e inclusivi al fine di sfruttare i benefici e mitigare i rischi derivanti dai sistemi di intelligenza artificiale, in conformità al diritto internazionale, alle norme internazionali in materia di diritti umani e ad altri quadri normativi concernenti la materia in questione.

L'applicazione dei sistemi di intelligenza artificiale può, secondo il documento, accelerare il raggiungimento dei *SDGs*. Attraverso la cooperazione internazionale, è possibile fornire un supporto significativo ai Paesi in via di sviluppo per accrescere le loro competenze e ridurre gli effetti negativi delle tecnologie digitali, in settori come il lavoro e l'ambiente. Gli Stati manifestano la volontà di garantire maggiore trasparenza, *accountability* e una solida vigilanza sui sistemi di IA, conformemente al diritto internazionale.

Tramite il *GDC* è promossa l'istituzione dell'*Independent International Scientific Panel on AI*, il cui obiettivo è quello di promuovere la conoscenza scientifica attraverso delle valutazioni in materia di impatto, rischi e opportunità dell'IA. Si stabilisce, inoltre, l'avvio del *Global Dialogue on AI Governance*, che dovrebbe coinvolgere attori statali e *stakeholders*.

Gli Stati mirano alla promozione di sistemi di IA sicuri e affidabili, che tutelino le diversità linguistiche e culturali nel loro intero ciclo di vita e allo sviluppo di *partnerships* internazionali per l'implementazione di programmi di istruzione e formazione. Si propone, inoltre, di affidarsi a meccanismi già esistenti in seno alle Nazioni Unite e *multi-stakeholder*, per rendere più semplice l'accesso all'uso dell'IA e per potenziare le competenze informatiche nell'*high-performance computing* nei Paesi in via di sviluppo. La cooperazione Nord-Sud, Sud-Sud e triangolare può, secondo il documento, supportare lo sviluppo di *data sets* di alta qualità, *compute resources* accessibili e altre soluzioni che possano essere coerenti con la diversità linguistica e culturale e favorire l'imprenditoria nei Paesi in via di sviluppo. Infine, tramite un incremento degli investimenti, provenienti

¹² Si tratta di un organo sussidiario del Consiglio economico e sociale. Istituita nel 1992, la Commissione fornisce consulenza all'Assemblea generale e all'ECOSOC, attraverso la formulazione di raccomandazioni e linee guida su materie relative a scienza e tecnologia e le loro relative implicazioni sullo sviluppo.

principalmente dal settore privato e dalla filantropia, si punta a sostenere maggiormente il *capacity-building* in materia di IA per lo sviluppo sostenibile.

Sulla possibilità di introdurre dei sistemi di finanziamento volontari, viene richiesto al Segretario generale di tenere in considerazione anche le raccomandazioni dell'*High Level Advisory Body on Artificial Intelligence*, in merito all'istituzione del Fondo globale sull'Intelligenza artificiale¹³, sottoponendo la questione all'attenzione dell'Assemblea generale.

4. Segue: follow-up e revisione – Gli Stati prevedono, nella parte conclusiva del *GDC*, che le parti interessate siano coinvolte attivamente nell'implementazione e nell'aggiornamento del documento. Nell'attuazione degli impegni, è necessario che siano tenuti in considerazione sia le differenze tra gli Stati, specialmente in materia di sviluppo, che i quadri normativi e le politiche nazionali applicabili.

Per facilitare il raggiungimento degli obiettivi, si richiede l'appoggio delle organizzazioni internazionali universali e regionali, della comunità scientifica, del settore privato e della società civile, i cui contributi potranno essere forniti attraverso una piattaforma, attiva da dicembre 2024. Senza un'erogazione sostanziosa di finanziamenti da parte di soggetti pubblici e del settore privato, gli obiettivi del *GDC* potrebbero non essere perseguiti facilmente.

Si auspica, inoltre, che gli Istituti specializzati, le agenzie, i fondi e i programmi delle Nazioni Unite forniscano un sostegno proficuo all'implementazione del documento. Per semplificare il monitoraggio e il tracciamento dei progressi, è richiesto al Segretario generale di stabilire la *Compact Implementation Map*.

Il Forum politico di alto livello sullo sviluppo sostenibile e il Consiglio economico e sociale sono invitati a partecipare all'esame dei progressi compiuti per quanto concerne il primo obiettivo, mentre il Consiglio dei diritti umani è incaricato di valutare i passi in avanti compiuti nel garantire uno spazio digitale inclusivo, aperto, sicuro e protetto per tutti. Il Segretario generale è invitato a presentare all'Assemblea generale una proposta per l'istituzione di un ufficio che incorpori attività e risorse dell'esistente Ufficio dell'Inviato sulla tecnologia del Segretario generale, al fine di facilitare il coordinamento e la cooperazione digitale.

La rapidità attraverso cui le nuove tecnologie continuano ad evolversi e a generare nuove opportunità e sfide per la cooperazione digitale renderà necessaria la revisione del *GDC*. Per questa ragione, durante l'82a sessione dell'Assemblea generale è prevista la riunione del *High-Level review of the Global Digital Compact*, il quale dovrà tenere conto sia di un rapporto sui progressi del Segretario generale, che dei contributi di tutti gli altri *stakeholders*.

¹³ Per un'analisi più dettagliata, v. [High-Level Advisory Body on Artificial Intelligence, Governing AI for Humanity](#), settembre 2024, p. 65.

5. Alcune osservazioni conclusive – L’adozione del *GDC* da parte dell’Assemblea generale comporta un netto passo in avanti per la disciplina della cooperazione internazionale nel settore digitale e delle nuove tecnologie. Il documento potrebbe fungere da base per l’avvio di negoziazioni tra gli Stati, ai fini della futura adozione di uno strumento internazionale vincolante giuridicamente.

Il *GDC* fornisce una visione chiara, precisa e specifica delle priorità su cui la comunità internazionale dovrà focalizzarsi, anche al fine di rispettare gli impegni e gli obiettivi fissati dall’Agenda 2030. Merita attenzione il tentativo di fornire un maggiore sostegno ai Paesi in via di sviluppo e di coinvolgere attivamente il settore privato e la società civile nell’adeguata implementazione degli impegni del *Compact*. La volontà di monitorare ed effettuare una revisione del *GDC* denota, inoltre, l’interesse nel seguire l’evoluzione tecnologica dei nuovi strumenti nei prossimi anni, in particolar modo dei sistemi di intelligenza artificiale. Attraverso tale approccio orientato al presente e al futuro, sarà possibile conformare il *GDC* alle nuove esigenze e ai possibili rischi legati alle tecnologie emergenti.

Nonostante i buoni propositi e il contenuto fortemente ambizioso, il carattere non vincolante giuridicamente del *GDC* pone dei dubbi circa l’effettiva osservanza degli Stati a buona parte degli impegni e degli obiettivi contenuti nel testo. Inoltre, in assenza di un sostegno concreto ai Paesi in via di sviluppo, attraverso le auspicate forme di cooperazione menzionate nel *GDC*, la maggioranza degli impegni non potrà essere rispettata. Il mancato interesse, verso il documento, di aziende del settore tecnologico e piattaforme *social* rischierebbe, d’altro canto, di rendere vani gli sforzi compiuti, compromettendo specialmente la tutela della sicurezza online, la veridicità delle informazioni in rete e i diritti umani degli utenti. Infine, come già rilevato, l’assenza di un riferimento temporale per tematiche rilevanti, come la tutela dei diritti umani e la disciplina della *governance* dell’intelligenza artificiale, va considerato un limite evidente del *GDC*.

Dicembre 2024



Le prospettive sulla sicurezza economica nell'UE alla luce della proposta di un nuovo Regolamento sul controllo degli investimenti esteri

Chiara Schiavon

Specializzanda in Geopolitica e Sicurezza Globale, Sapienza Università di Roma

1. La nomina di Kaja Kallas ad Alto rappresentante dell'Unione per gli Affari esteri e la politica di sicurezza – Lo scorso 28 novembre 2024 il Consiglio europeo ha nominato la nuova Commissione europea, che ha assunto le sue funzioni a partire dal 1° dicembre. Tra le nomine di rilievo spicca quella di Kaja Kallas, ex-Prima ministra estone, al ruolo di Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza¹. Tale nomina rispecchia una chiara scelta della seconda Presidenza di Ursula von der Leyen riguardo al posizionamento dell'Unione europea nel quadro geopolitico e, in particolare, nei rapporti con la Federazione russa. Kallas ha infatti più volte assunto posizioni di intransigenza verso le politiche del Governo di Mosca, tanto da essere inserita nelle sue liste dei ricercati internazionali nel 2024². Le posizioni e le intenzioni del nuovo Alto rappresentante possono individuarsi nelle risposte fornite alla Commissione parlamentare AFET (Affari esteri) e pubblicate lo scorso 22 ottobre 2024³. Le risposte sono da inquadrarsi quale premessa utile ai fini della successiva audizione orale della Commissaria, tenutasi il 12 novembre⁴.

2. La sicurezza economica per il nuovo Alto rappresentante – Per quanto concerne il *focus* che si intende proporre in questa analisi relativo alla sicurezza economica, Kallas ha risposto ad alcune domande formulate dalla Commissione per il commercio internazionale. In particolare, le è stato richiesto di esporre le proprie idee rispetto al contenuto che dovrà avere la nuova politica economica estera, la cui redazione rientrerà nelle mansioni di Kallas, in collaborazione con gli altri commissari competenti in materia⁵.

Dalle sue risposte emerge come il tema rappresenti senz'altro una priorità per il nuovo Alto rappresentante, dove l'obiettivo principale sarà trovare un bilanciamento tra l'apertura economica del sistema europeo e la necessaria protezione degli interessi UE, nella prospettiva di difesa da una concorrenza sleale portata avanti da alcuni Paesi,

¹ European Council, *The European Council appoints the European Commission*, 28 novembre 2024, www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2024/11/28/the-european-council-appoints-the-european-commission/.

² *La Russia ha inserito Kaja Kallas, la prima ministra dell'Estonia, nella lista dei ricercati internazionali*, in *Il Post*, 13 febbraio 2024, www.ilpost.it/2024/02/13/russia-estonia-ricercati/.

³ Questionario alla Commissaria designata Kaja Kallas – Alto rappresentante per gli affari esteri e la politica di sicurezza, pp. 15-17, hearings.elections.europa.eu/documents/kallas/kallas_writtenquestionsandanswers_it.pdf.

⁴ All'audizione e alla formulazione delle domande per la Commissaria designata hanno partecipato, su invito della Commissione AFET, anche le Commissioni parlamentari DEVE (Sviluppo), INTA (Commercio internazionale), FEMM (Commissione per i diritti delle donne e l'uguaglianza di genere), SEDE (Sicurezza e difesa) e DROI (Diritti dell'uomo). Parlamento europeo, *Kaja Kallas, commissaria designata, Alto rappresentante*, elections.europa.eu/european-commission/it/kallas/.

⁵ European Commission, *Mission letter from Ursula von der Leyen for Kaja Kallas*, 17 settembre 2024, commission.europa.eu/document/download/1fd85a66-b89a-492b-8855-89499106c1d4_en?filename=Mission%20letter%20-%20KALLAS.pdf.

soprattutto in tempi più recenti. Nel delineare questa nuova politica, Kallas richiama quali basi per avviare il proprio lavoro le linee generali già annunciate da von der Leyen, riassumibili nei seguenti tre pilastri: sicurezza economica, commercio e investimenti nei partenariati. In particolare, in materia di commercio e partenariati sarà fondamentale instaurarne di nuovi e al contempo rafforzare quelli esistenti; tuttavia, l'UE dovrà essere pronta ad attivare strumenti di difesa commerciale, allo scopo di garantire una concorrenza basata su condizioni eque.

Un ulteriore punto di partenza è rappresentato dalla Strategia europea per la sicurezza economica⁶, elaborata nel giugno 2023 dalla Commissione precedente, in cui si delinea una nuova dottrina della sicurezza economica, attraverso tre priorità: 1) Promozione della competitività, per cui si richiede di lavorare per rendere le catene di approvvigionamento dell'UE più resilienti, anche attraverso una loro diversificazione; al contempo, ci si dovrà concentrare sul potenziamento dei settori dell'innovazione e della capacità industriale europea, sempre al fine di tutelare il sistema di economia sociale di mercato su cui si basa l'Unione; 2) Protezione dai rischi per la sicurezza economica, da individuare congiuntamente; 3) Costruzione di partenariati con tutti i Paesi che condividono preoccupazioni o interessi in materia di sicurezza economica, disposti a cooperare con l'Unione europea nel promuovere catene del valore resilienti e sostenibili⁷.

Nel 2023 la Commissione, insieme all'Alto rappresentante, ha individuato inoltre i futuri settori su cui si dovranno concentrare le valutazioni in merito ai rischi per la sicurezza economica europea. I principali rischi riguarderanno gli ambiti relativi alla resilienza delle già richiamate catene di approvvigionamento; la sicurezza fisica e informatica delle infrastrutture critiche e la sicurezza tecnologica; infine, sarà coinvolta anche la militarizzazione delle dipendenze e coercizioni economiche⁸.

In questo quadro, la Commissione prospetta altresì quelli che sono i principi fondamentali che sorreggono le nuove misure di sicurezza economica. In particolare, si fa riferimento a quelli di sussidiarietà e proporzionalità. L'attività sussidiaria dell'Unione implica che quest'ultima intervenga nel momento in cui l'azione degli Stati membri non risulti sufficiente nel perseguimento degli obiettivi prestabiliti. Nel caso di specie, l'attività di controllo degli investimenti esteri nell'Unione comporta inevitabili ripercussioni a livello multilaterale, richiedendo un intervento UE al fine di armonizzare i sistemi nazionali. L'applicazione del principio di proporzionalità emerge invece dal fatto che la proposta non ha l'intenzione di istituire un meccanismo di controllo, prerogativa che rimane agli Stati, ma di introdurre una nuova normativa a tutela della sicurezza e dell'ordine pubblico, instaurando un meccanismo di collaborazione, nel rispetto delle specificità dei sistemi nazionali⁹.

⁶ Commissione europea, JOIN(2023) 20 final, *Comunicazione congiunta al Parlamento europeo, al Consiglio europeo e al Consiglio sulla "strategia europea per la sicurezza economica"*, 20 giugno 2023.

⁷ European Commission, *Memo on European Economic Security*, 24 gennaio 2024, ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_24_364.

⁸ *Ibidem*.

⁹ Commissione europea, COM(2024) 23 final, *Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo al controllo degli investimenti esteri nell'Unione, che abroga il regolamento (UE) 2019/452 del Parlamento europeo e del Consiglio*, 24 gennaio 2024.

Sul tema è intervenuta anche la XIV Commissione della Camera dei deputati¹⁰, la quale, se da un lato ha ritenuto la proposta conforme al principio di sussidiarietà, dall'altro ha evidenziato alcune criticità sul rispetto del principio di proporzionalità, in particolare rispetto a due possibilità inserite nella proposta, relative al sistema di intervento *ex post* e alla procedura d'ufficio, entrambe attivabili dopo che l'investimento sia stato effettuato, per un periodo di tempo minimo di 15 mesi. In particolare, si lamenta la mancanza di un termine massimo per l'intervento e la conseguente indeterminatezza nella disciplina. A tal fine sono state suggerite alcune valutazioni ulteriori per rendere la proposta conforme a quest'ultimo principio.

3. La proposta per un nuovo Regolamento europeo per il controllo degli IED – In occasione della pubblicazione della Comunicazione recante la Strategia europea per la sicurezza economica, la Commissione aveva altresì annunciato l'elaborazione di una proposta legislativa al fine di rivedere il Regolamento sul controllo degli Investimenti esteri diretti (IED o FDI, utilizzando l'acronimo inglese *Foreign direct investments*). Quest'ultima è stata successivamente redatta e pubblicata lo scorso 24 gennaio 2024 e mira all'istituzione di un nuovo Regolamento per il controllo degli investimenti esteri nell'Unione europea¹¹, che andrebbe a sostituire l'attuale Regolamento 2019/452¹². Quest'ultimo era stato introdotto al fine di istituire un meccanismo che consentisse uno scambio di informazioni sugli IED, migliorando il coordinamento interno in questo campo. Anche se attualmente gli Stati non sono obbligati a munirsi di un meccanismo di controllo, viene richiesto a quelli che invece ne sono dotati, di coordinarsi con gli altri Stati membri in merito a quegli investimenti che possono comportare rischi anche al di fuori del singolo Stato¹³.

A distanza di quattro anni, una tra le più urgenti necessità avvertite dalla Commissione e che l'hanno portata alla formulazione di tale proposta è proprio il fatto che, ad oggi, ancora tre Stati membri¹⁴ non siano dotati di un meccanismo di controllo degli investimenti esteri¹⁵. Ciò rappresenta una situazione non più sostenibile, come dimostrato dalle più recenti crisi internazionali, in particolare l'emergenza Covid-19 e il conflitto russo-ucraino. In merito, l'art. 3 della proposta porrebbe fine a questa lacuna

¹⁰ Council of European Union, Interinstitutional File 2024/0017(COD), The Italian Chamber of Deputies - *Opinion on the application of the Principles of Subsidiarity and Proportionality*, 24 maggio 2024.

¹¹ Commissione europea, COM(2024) 23 final, cit.

¹² Regolamento (UE) 2019/452 del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 marzo 2019 che istituisce un quadro per il controllo degli investimenti esteri diretti nell'Unione.

¹³ R. Giarda, A. Lattanzio, *Investimenti diretti esteri tra Italia e Unione Europea: relazione annuale e proposta di un nuovo Regolamento*, Norme&Tributi Plus, il Sole 24 ore, 16 settembre 2024, ntplusdiritto.ilsole24ore.com/art/investimenti-diretti-est-eri-italia-e-unione-europea-relazione-annuale-e-proposta-un-nuovo-regolamento-AFC8ekwD.

¹⁴ Cipro, Croazia e Grecia non hanno adottato un meccanismo di controllo degli IED, anche se è in atto un processo, legislativo ovvero consultivo, che dovrebbe portare all'adozione di un nuovo meccanismo. European Commission, COM(2024) 464 final, *Fourth Annual Report on the screening of foreign direct investments into the Union*, 17 ottobre 2024, p. 9.

¹⁵ Nel settembre 2017 solo quattordici Stati membri (compreso il Regno Unito) possedevano meccanismi di controllo. A giugno 2023 altri otto Stati ne avevano adottato uno e altri due avevano adottato meccanismi intersettoriali, sostituendoli ai precedenti meccanismi settoriali. Si veda nota 1, p. 1 della proposta della Commissione, COM(2024) 23 final, cit.

introducendo l'obbligo per tutti gli Stati membri di istituire e mantenere un meccanismo di controllo conforme alle altre prescrizioni istituite nel nuovo Regolamento.

Peraltro, va qui brevemente ricordato come l'Unione fosse già intervenuta all'indomani dell'avvio del conflitto russo-ucraino, con una Comunicazione che ha inteso fornire alcuni orientamenti concernenti gli investimenti esteri provenienti da Russia e Bielorussia, alla luce dell'aggressione contro l'Ucraina e delle conseguenti sanzioni adottate¹⁶. Nel concreto, la Commissione ha invitato gli Stati membri ad esercitare i poteri speciali nei casi in cui vengano rilevati investimenti provenienti da soggetti rientranti, a vario titolo, nella sfera di influenza della Federazione russa o della Bielorussia.

L'obiettivo per cui ogni Stato sia dotato di un meccanismo di *screening* degli investimenti esteri efficiente risulta necessario anche sulla base dei dati forniti dalla Relazione speciale n. 27/2023 della Corte dei conti europea¹⁷, che evidenzia come circa il 43% degli *stock* di IED si collochi proprio nei Paesi membri sprovvisti di meccanismi di controllo. Un altro duplice problema evidenziato dalla Corte dei conti riguarda la mancanza di uniformità tra i meccanismi esistenti, su cui si registra, inoltre, una lacuna della Commissione europea, data l'assenza di valutazioni di conformità da parte di quest'ultima. Anche su questa problematica la nuova proposta cerca di intervenire attraverso l'art. 4, dove si stabiliscono alcune prescrizioni minime che i meccanismi nazionali di controllo devono includere. Rispetto invece al sistema di cooperazione tra Commissione e Stati membri attualmente previsto dal Regolamento 2019/452, con la proposta si intende provvedere al rafforzamento di tale impianto, prevedendo una disciplina analitica delle procedure da seguire e degli obblighi di informazione reciproca da rispettare.

Tra i principali elementi di novità rispetto all'attuale disciplina si colloca pure la scelta della base giuridica di riferimento. Il Regolamento del 2019 fonda la propria legittimità esclusivamente sull'art. 207, par. 2, TFUE, mentre con la proposta invece si vorrebbe affiancargli una ulteriore base giuridica: l'art. 114 TFUE, che riguarda il ravvicinamento delle legislazioni nazionali. Nello specifico la disposizione prevede il ravvicinamento di disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri che hanno per oggetto l'instaurazione e il funzionamento del mercato interno¹⁸. Tale aggiunta è coerente con quanto affermato finora rispetto alla mancanza di conformità tra i vari sistemi nazionali.

L'oggetto di applicazione di tale normativa riguarderà investimenti effettuati sia in imprese europee che partecipano a progetti o programmi di interesse per l'Unione, sia in società operanti in settori di particolare importanza per gli interessi di sicurezza o di ordine pubblico comunitari (definiti anche "investimenti qualificabili"). Per i progetti e programmi di interesse europeo è previsto un elenco apposito, contenuto all'allegato I della

¹⁶ Comunicazione della Commissione, *Orientamenti ad uso degli Stati membri riguardanti gli investimenti esteri diretti dalla Russia e dalla Bielorussia in considerazione dell'aggressione militare contro l'Ucraina e delle misure restrittive stabilite in recenti regolamenti del Consiglio sulle sanzioni*, 6 aprile 2022.

¹⁷ Corte dei conti europea, *Relazione speciale – Controllo degli investimenti diretti esteri nell'UE*, 24 ottobre 2023, p. 28, fig. 4.

¹⁸ G. Grieger, *Screening of foreign investments in the Union*, European Parliamentary Research Service (EPRS), settembre 2024.

proposta, mentre all'allegato II sono indicati i settori ritenuti di particolare importanza per la sicurezza dell'UE.

Ulteriore requisito comune richiesto per gli investimenti rientranti nell'ambito di applicazione del nuovo Regolamento è quello per cui quest'ultimo deve mirare a stabilire o mantenere un legame economico durevole tra l'investitore estero e il destinatario europeo. Le forme attraverso cui può instaurarsi questo legame sono molteplici, ad esempio può concretizzarsi nell'acquisizione di una partecipazione di maggioranza, ovvero può essere volto alla creazione di strutture all'interno del territorio degli Stati UE; in quest'ultimo caso si parla di investimenti "greenfield"¹⁹.

La principale novità che il nuovo Regolamento intende introdurre riguarda in realtà una particolare categoria di investimenti, ossia quelli effettuati da soggetti aventi sede legale nel territorio degli Stati UE, sui quali però viene esercitato un controllo, diretto o indiretto, da parte di un investitore residente in uno Stato terzo, che detiene dunque il potere decisionale sugli investimenti della società. Introducendo questo ampliamento del campo applicativo, il Regolamento andrebbe a disciplinare anche investimenti effettuati all'interno dell'Unione da un'impresa europea ("figlia" di un investitore estero), tenendo sempre conto dell'ulteriore requisito sopra citato che richiede l'esistenza della volontà, tramite l'investimento, di instaurare un legame durevole tra l'azionista e il destinatario. Ciò si traduce in un cambiamento anche per quanto concerne la terminologia utilizzata. Si nota infatti come, a differenza del Regolamento 2019/452, che istituisce "un quadro per il controllo degli investimenti esteri diretti nell'Unione", la Commissione proponga l'istituzione di un Regolamento "relativo al controllo degli investimenti esteri nell'Unione", eliminando dunque il termine "diretti". Una scelta che rispecchia la volontà di sottoporre ai controlli anche questa particolare tipologia di investimento, che è possibile definire come investimento "indiretto", poiché condotto da un soggetto europeo, che tuttavia si trova, in ultima analisi, controllato da un soggetto terzo, pubblico o privato.

Per meglio chiarire la necessità e l'urgenza per cui tali investimenti siano sottoposti ai meccanismi di controllo è possibile qui riportare un caso pratico, giunto alla Corte di giustizia UE nel 2022²⁰. Si tratta del caso *Xella*, di cui si è occupata su richiesta del Tribunale di Budapest, che aveva proposto un rinvio pregiudiziale di interpretazione. Brevemente, il caso riguardava una società ungherese, la *Xella Magyarország*, che aveva proposto ricorso contro il Ministro dell'innovazione e della tecnologia ungherese in merito alla decisione, assunta da quest'ultimo, di vietare alla società l'acquisizione totalitaria della *Janes és Társa*, un'altra società ungherese, considerata dal Governo di Budapest strategica ai sensi della normativa nazionale, istitutiva del meccanismo di controllo degli investimenti esteri, in quanto operante nel settore di estrazione mineraria. L'argomentazione presentata dal Ministro si basava sul fatto che la *Xella Magyarország* fosse, in realtà, indirettamente detenuta dalla *LSF10 XL Investments*, una società registrata alle Bermuda. L'acquisizione da parte di quest'ultima avrebbe comportato significativi rischi per gli approvvigionamenti di materie prime e, di conseguenza, per la sicurezza nazionale. Tuttavia, la Corte ha riconosciuto come l'ipotesi di una società registrata in Ungheria, o

¹⁹ European Commission, *Acces2Market, Types of investment*, trade.ec.europa.eu/access-to-markets/en/content/types-investment.

²⁰ Caso C-106/22, sentenza del 13 luglio 2023.

in un altro Stato membro, controllata o comunque posta sotto influenza maggioritaria di un'altra società situata in un Paese terzo, non rientra nell'ambito di applicazione del Regolamento 2019/452. Di conseguenza, la normativa nazionale ungherese esula dall'ambito di tale Regolamento e rientra invece nella sfera della normativa relativa alle restrizioni alla libertà di stabilimento, vietate dall'art. 49 TFUE. Nel caso di specie la Corte ha stabilito che motivi di natura puramente economica, volti alla promozione dell'economia nazionale, non possano giustificare tali restrizioni²¹, ma ha allo stesso tempo riconosciuto la necessità di una nuova disciplina, che ponga rimedio a tale lacuna.

Attualmente, la normativa di riferimento per controlli su investimenti intra-UE prevede solamente una verifica su quelli condotti sulla base di atti elusivi, riferendosi ad operazioni effettuate tramite costruzioni di puro artificio e non rispecchianti la realtà economica. In linea generale, agli investimenti effettuati all'interno dei confini UE si applica il principio di libertà di stabilimento, che vieta ogni tipo di restrizione, salvo che sussistano ragioni specifiche di ordine pubblico, pubblica sicurezza o sanità pubblica²². Al fine di poter applicare le limitazioni necessarie, gli Stati devono altresì provare l'esistenza di una minaccia effettiva e sufficientemente grave ad uno dei suddetti interessi collettivi. Peraltro, la normativa relativa al diritto di stabilimento considera quale destinatario esclusivo la persona, fisica o giuridica, con sede nello Stato membro, senza tenere in considerazione l'eventuale presenza di un soggetto residente in uno Stato terzo, che invece risulta essere il fulcro della questione di cui si sta discutendo.

In conclusione, l'obiettivo della Commissione è quello di istituire un controllo anche su tali investimenti che attualmente sfuggono dall'alveo degli attuali meccanismi di controllo nazionale, al fine di garantire un approccio coerente ai rischi per la sicurezza e l'ordine pubblico e, al tempo stesso, evitare che investimenti che presentano rischi simili per l'Unione siano trattati in modo diverso.

Per quanto concerne lo stato di avanzamento della procedura legislativa²³, al momento in cui si scrive si constata come la proposta sia al vaglio del Consiglio, a seguito dell'elaborazione di una possibile sintesi preparata dalla Presidenza di turno ungherese, che ha recepito l'opinione fornita dal Comitato economico e sociale²⁴. Nel gennaio 2025 i lavori proseguiranno sotto la prossima presidenza semestrale della Polonia²⁵.

4. Le altre iniziative per rafforzare la sicurezza economica – La proposta legislativa appena descritta rientra in un pacchetto di cinque misure adottate dalla Commissione

²¹ H.A. Madatali, L. Torlai, *Revision of the Eu Foreign Direct Investment Screening Regulation*, EX-Post Evaluation Unit PE 762-844, European Parliamentary Research Service (EPRS), luglio 2024.

²² La normativa di riferimento in materia di diritto di stabilimento è contenuta agli articoli 49-55 TFUE. Nello specifico, l'art. 52 TFUE disciplina nello specifico la possibilità di applicare un regime particolare qualora sussistano motivi di ordine pubblico, di pubblica sicurezza e di sanità pubblica.

²³ Eur-Lex, Procedure 2024/0017/COD, eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/HIS/?uri=CELEX:52024PC0023#2024-11-20_OPI_byCOR.

²⁴ European Economic and Social Committee (EESC) REX/590, Opinion, *Screening of foreign investments in the Union*, 11 luglio 2024.

²⁵ *Polish Presidency of the Council of the European Union*, 1 gennaio 2025, polish-presidency.consilium.europa.eu/en/.

all'inizio del 2024 in materia di commercio, investimenti e ricerca, al fine di implementare la già citata Strategia per la sicurezza economica del 2023²⁶. Nello specifico i quattro ulteriori progetti adottati il 24 gennaio 2024 riguardano: l'avanzamento nella conformità del controllo delle esportazioni; la previsione di un meccanismo di controllo degli investimenti in uscita²⁷, la cui mancanza rappresenta ad oggi un gap conoscitivo rispetto alle destinazioni degli investimenti europei e dei conseguenti potenziali rischi; lo sviluppo della ricerca nel settore dei prodotti a duplice uso e delle tecnologie avanzate²⁸; infine, la previsione di una protezione adeguata dei progetti di ricerca europei rispetto a concorrenti strategici²⁹.

Rispetto a quest'ultimo tema, partendo dal presupposto per cui il settore dello sviluppo e della ricerca rappresenta un tassello fondamentale nella costruzione di una sicurezza economica europea, nel suo *White Paper*³⁰, la Commissione europea richiede alle altre istituzioni dell'Unione di concentrare in questo campo maggiori energie e risorse, anche alla luce dei dati attuali per cui si registra che ad oggi il 42% delle società che si occupano di R&D (*Research and Development*) hanno sede negli Stati Uniti, il 17,8% nella Repubblica popolare cinese e solo il 17,5% nell'Unione europea³¹.

Inoltre, in merito ai beni *dual use*, attualmente il riferimento normativo è il Regolamento 2021/821³², con cui è stato istituito un sistema di controlli dedicato a questa particolare tipologia di beni. In siffatto quadro, a gennaio 2024 la Commissione ha annunciato di voler intervenire nuovamente tramite l'adozione di una Raccomandazione, al fine di migliorare il coordinamento tra Stati membri e Commissione, in particolare, in merito alle nuove liste nazionali di controllo dei beni a duplice uso³³.

5. La necessità di una sicurezza economica europea – Nell'ultimo rapporto della Commissione sul controllo degli investimenti esteri diretti nell'Unione³⁴ sono riportati, tra l'altro, i dati sui principali Paesi da cui provengono gli IED nell'Unione europea. Emerge come, dopo Stati Uniti e Regno Unito, i principali investitori risultano essere i cosiddetti *Offshore Financial Centers (OFCs)* e la Repubblica popolare cinese. Se si considera che, come dichiarato dall'Alto rappresentante Kallas, tra le sfide più urgenti per

²⁶ A. Brzozowski, *EU next top diplomat Kallas, hawkish on China, teases new "foreign economic policy"*, in Euractiv.com, 23 ottobre 2024, www.euractiv.com/section/global-europe/news/eu-next-top-diplomat-kallas-hawkish-on-china-teases-new-foreign-economic-policy/.

²⁷ European Commission, *Factsheet Economic Security – White Paper on Outbound investments*, 24 gennaio 2024.

²⁸ European Commission, *White paper on enhancing research and development support involving technologies with dual-use potential*, 24 gennaio 2024.

²⁹ European Commission, COM(2024) 27 final, *White Paper on options for enhancing support for research and development involving technologies with dual-use potential*, 24 gennaio 2024.

³⁰ *Ibidem*.

³¹ E. Benson, F. Steinberg, P. Alvarez-Aragones, *The European Union's Economic Security Strategy Update*, in CSIS.org, 26 gennaio 2024, www.csis.org/analysis/european-unions-economic-security-strategy-update.

³² Regolamento (UE) 2021/821 del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 maggio 2021 che istituisce un regime dell'unione di controllo delle esportazioni, dell'intermediazione, dell'assistenza tecnica, del transito e del trasferimento di prodotti a duplice uso (rifusione).

³³ European Commission, *Commission proposes new initiatives to strengthen economic security*, 24 gennaio 2024, ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_24_363.

³⁴ European Commission, COM(2024) 242 final, cit., fig. 3.

l'UE si collocano gli squilibri strutturali con Pechino, derivanti da politiche e pratiche non di mercato, che creano un sistema di concorrenza sleale, appare chiaro come la previsione di meccanismi di controllo degli investimenti esteri risulti di primaria importanza.

L'UE è una delle destinazioni più attraenti per imprese di tutto il mondo globalizzato, grazie ad un sistema di scambi e investimenti aperto, basato su regole che garantiscono una connettività transfrontaliera sicura. Tuttavia, l'aumento delle tensioni geopolitiche sta portando a un innalzamento dei rischi per la sicurezza europea nei flussi e nelle attività economiche UE³⁵. Come affermato da Kallas, Paesi come la Repubblica popolare cinese, la Federazione russa, l'Iran e la Corea del Nord perseguono il comune obiettivo di sfruttare a loro vantaggio le caratteristiche del sistema europeo al fine di assumere il controllo sia sul mercato europeo che sulle catene di approvvigionamento critiche. La situazione prospettata dall'Alto rappresentante comporterebbe notevoli risvolti negativi non solo nel campo economico, ma anche in quello securitario e geopolitico³⁶.

Il mercato unico rappresenta, peraltro, la migliore risorsa per l'UE al fine mantenere un'economica prospera e innovativa. Allo stesso tempo, come appena dimostrato, aumenta altresì la necessità di rafforzarne la resilienza, obiettivo che si raggiunge instaurando alleanze industriali, rafforzando le catene di approvvigionamento e predisponendo nuovi progetti di interesse comune; tutti elementi che perseguono il più ampio obiettivo relativo alla creazione di una nuova strategia per garantire la *leadership* europea a livello mondiale³⁷. Due delle principali crisi internazionali che hanno travolto il sistema internazionale (emergenza Covid-19 nel 2020 e crisi degli approvvigionamenti energetici nel 2022) hanno dimostrato la necessità di elaborare uno strumento per le emergenze nel mercato unico, al fine di garantire la disponibilità e la libera circolazione di prodotti critici in caso di emergenze future³⁸.

Nell'ottica di una diversificazione dei partner, l'UE sta puntando anche sulla cooperazione bilaterale e multilaterale. In questo contesto, un particolare ruolo lo ricopre il G7, che al Summit 2023, tenutosi ad Hiroshima, per la prima volta ha prodotto un documento apposito vertente sui temi della sicurezza e resilienza economica, partendo da una prima questione a cui dovrà porsi rimedio a livello internazionale, concernente il fatto che ad oggi non vi sia una definizione universalmente accettata del concetto di "sicurezza economica"³⁹. Nella Dichiarazione conclusiva⁴⁰, i Capi di Stato e di governo hanno, tra l'altro, affermato la volontà di collaborare con *partner* esterni al Gruppo dei sette nell'ottica di rafforzare la resilienza e la sicurezza economica. Altri luoghi importanti in cui l'UE dovrà giocare un ruolo al fine di rafforzarne i partenariati sono G20, Nazioni Unite e World Trade Organization⁴¹.

³⁵ European Commission, D-G for Communication, *New tools to reinforce the EU's economic security*, 24 gennaio 2024, commission.europa.eu/news/new-tools-reinforce-eus-economic-security-2024-01-24_en.

³⁶ A. Brzozowski, *op. cit.*

³⁷ Commissione europea, JOIN(2023) 20 final, cit.

³⁸ *Ibidem.*

³⁹ M. Szczepanski, *Economic security policies in G7 countries*, European Parliamentary Research Service (EPRS), ottobre 2023.

⁴⁰ *G7 Hiroshima Leaders' Communiqué*, 20 maggio 2023; www.consilium.europa.eu/media/64497/g7-2023-hiroshima-leaders-communic%C3%A9.pdf.

⁴¹ Commissione europea, JOIN(2023) 20 final, cit.

6. Conclusioni – Per concludere, riassumendo quanto esaminato finora, la Strategia del 2023 ha attribuito alla Commissione, in particolare all’Alto rappresentante, il compito di sviluppare un quadro per la valutazione dei rischi legati alla sicurezza economica, anche attraverso l’avvio di un dialogo con il settore privato e gli Stati membri. Sarà quindi necessario rivedere la normativa esistente, trovando un equilibrio tra la legislazione sul libero commercio e quella relativa alla Politica estera e di sicurezza comune.

Questo rappresenterà uno degli incarichi principali della nuova Commissione, con un ruolo centrale per l’Alto rappresentante Kallas, chiamata a garantire la tutela e l’attuazione della strategia di sicurezza economica europea. Una strategia che non si limiterà a proteggere i mercati, ma avrà anche rilevanti impatti a livello geopolitico e di sicurezza comune.

Dicembre 2024